



Gouverner la métropole par les déchets. Service urbain, action publique territoriale et écologie urbaine à Buenos Aires

Marie-Noëlle Carré

► To cite this version:

Marie-Noëlle Carré. Gouverner la métropole par les déchets. Service urbain, action publique territoriale et écologie urbaine à Buenos Aires. Géographie. Université de la Sorbonne nouvelle - Paris III, 2013. Français. NNT : . tel-01054708v2

HAL Id: tel-01054708

<https://theses.hal.science/tel-01054708v2>

Submitted on 18 Jul 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

École Doctorale 122 Europe Latine-Amérique latine
Centre de Recherche et de Documentation des Amériques (CREDA) (UMR 7227)

Thèse de doctorat en Géographie et Aménagement du Territoire

Marie-Noëlle Carré

GOUVERNER LA MÉTROPOLE PAR LES DÉCHETS
SERVICE URBAIN, ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE ET
ÉCOLOGIE URBAINE À BUENOS AIRES

Thèse dirigée par
Marie-France PRÉVÔT-SCHAPIRA

Soutenue publiquement le 23 octobre 2013

Jury :

M. Pedro ABRAMO, professeur, Universidade Federal Rio de Janeiro (Brésil).
Mme Sylvie JAGLIN, professeur, Université Paris-Est Marne-la-Vallée, rapporteur.
Patrice MELÉ, professeur, Université François-Rabelais (Tours), rapporteur.
Marie-France PRÉVÔT-SCHAPIRA, professeur émérite, Université Paris 8,
directrice de thèse.
Olivier SOUBEYRAN, professeur, Université Joseph-Fourier (Grenoble).
Sébastien VELUT, professeur, Université Paris 3 Sorbonne-Nouvelle.

Gouverner la métropole par les déchets.

Service urbain, action publique territoriale et écologie urbaine à Buenos Aires

Résumé

La place croissante des déchets dans les débats sur les performances environnementales, économiques et sociales des villes montre que faire valoir son point de vue sur les résidus aboutit à peser sur le devenir des territoires métropolitains. A Buenos Aires, le fonctionnement du service de collecte et de traitement affronte les transformations de la métropole argentine. La fragmentation socio-économique, le poids des espaces périurbains, l'affirmation des gouvernements locaux compromettent la bonne marche d'un système sociotechnique centralisé conçu en 1977. Ces difficultés reflètent une transition heurtée en termes d'écologie urbaine. L'application du sanitarisme durant la dictature militaire (1976-1983), a soutenu la métropolisation des déchets et le projet du *cinturón ecológico*. Pourtant, ce paradigme n'est ébranlé que lorsque la crise de 2001 révèle l'échec du libéralisme accentué des années 1990. Les déchets font alors irruption comme problème public environnemental, sous l'impulsion de la récupération massive et de la vente des matériaux recyclables par les pauvres, les *cartoneros*. Les mutations de l'action publique révèlent les défis à venir. Au niveau international, les décideurs promeuvent leur gestion durable, avec l'institutionnalisation des récupérateurs, la vente des matières premières secondaires, la protection des ressources naturelles. Ces projets, voilés d'incertitudes sanitaires et foncières, sont marqués par la participation des acteurs sociaux à la gouvernance. Par la contestation, ils proposent leurs scénarios pour les territoires de la récupération, transjuridictionnels et réticulaires, et ceux du traitement des déchets, aux bords métropolitains.

Mots-clés : Buenos Aires, service urbain, gouvernance, métropole, écologie urbaine.

When Waste Governs the Metropolis.

Urban Service, Territorial Public Action and Urban Ecology in Buenos Aires

Abstract

Last debates on environmental, social and economical urban performances have given a great share to waste management problems and shown that asserting one's point of view on urban refuse also commits the metropolitan territories. In Buenos Aires (Argentina), socio-economical fragmentation, suburbanization and decentralization processes challenge the centralized sociotechnical system created in 1977. A difficult transition in the city's urban ecology put at stake the waste recollection and treatment urban services organization. During the last military dictatorship (1976-1983), sanitarism had been a guide for waste metropolization as well as for the *cinturón ecológico* project. Nevertheless, this paradigm lasted until the failure of the liberal economic system popped out with the 2001 crisis. Massive wastepicking and recycling by the *cartoneros* opened the way for waste to become a public environmental problem. Transformations in public action enlighten new issues. At the international level, decision-makers try to promote urban sustainable management, by institutionalizing the waste picking activity, supporting secondary-raw material trade and protecting natural resources. But those projects often convey sanitary and real estate uncertainties among social actors, who try to participate into their governance. They use contestation as a way to put forward their own scenarios, either for transjurisdictional and reticular waste picking territories or for waste treatment ones, on the metropolitan edges.

Key words: Buenos Aires, urban service, governance, metropolis, urban ecology.

Cuando los residuos gobiernan la metrópolis.

Servicio urbano, acción pública territorial y ecología urbana en Buenos Aires.

Resumen

El lugar que los residuos tienen en los debates sobre performances ambientales, económicas y sociales de las ciudades muestra que asentar un punto de vista sobre residuos urbanos impacta los territorios metropolitanos. En Buenos Aires, el funcionamiento del servicio de recolección y de tratamiento de residuos enfrenta las transformaciones de la metrópolis argentina. La fragmentación socio-económica, la periurbanización y la afirmación de gobiernos locales hipotecan el porvenir de un sistema sociotécnico centralizado creado en 1977. Revelan también una transición difícil en términos de ecología urbana. La aplicación del sanitarismo durante la dictadura militar (1976-1983) apoyó la metropolización de los residuos y el proyecto del “cinturón ecológico”. Sin embargo, este paradigma no se derrumba antes de la crisis del 2001, cuando ésta revela el fracaso del liberalismo de los años 90. Entonces, los residuos irrumpen como problema público ambiental, bajo el impulso de la recuperación y la venta masiva de materiales reciclables por los “cartoneros”. Las mutaciones recientes de la acción pública ponen en tela de juicio nuevos desafíos. A nivel internacional, los decisores urbanos promueven una gestión sustentable, con la institucionalización de recuperadores, la venta de materias primas secundarias, la protección de recursos naturales. Sin embargo, estos proyectos están marcados por la incertidumbre de la salud y del suelo, lo que lleva actores sociales a participar en su gobernanza. Mediante la contestación, proponen sus escenarios para los territorios de la recuperación, transjurisdiccionales y reticulares, y los del tratamiento de residuos, en los bordes metropolitanos.

Palabras claves : Buenos Aires, servicio urbano, gobernanza, metrópolis, ecología urbana.

Remerciements

Ces remerciements s'adressent en premier lieu à l'ensemble des personnes qui, sur le terrain, ont accepté de me recevoir dans le cadre de de cette thèse. Sans eux, rien n'aurait été possible.

Ensuite, aux membres du jury, qui ont accepté de consacrer du temps à ce travail.

Marie-France Prévôt-Schapira, ma directrice de recherche, a accepté de m'encadrer après avoir guidé mon Master 2. Dès le début, elle a su me montrer les enjeux qui liaient la gestion des déchets et les problématiques métropolitaines, deux dimensions qui, par leur dialogue, ont abouti à cette thèse. En manifestant de l'intérêt pour les résultats, elle a aidé les débuts du travail en fournissant des contacts indispensables, ainsi que son aboutissement, par sa lecture attentive.

Sans l'aide de Sébastien Velut et de ses connaissances sur l'Argentine, je ne serais pas parvenue à prendre du recul sur le sujet. Par ailleurs, en m'accordant sa confiance en tant que directeur de l'IHEAL et du CREDA, il m'a permis de poursuivre sereinement mes recherches et de m'épanouir dans l'enseignement, d'abord en tant que monitrice bénéficiaire d'un contrat doctoral du ministère de l'enseignement et de la recherche (2009-2012), puis en tant qu'ATER.

En 2010-2011, j'ai bénéficié d'une allocation de mobilité de l'Institut des Amériques (IdA). Elle m'a permis d'effectuer un travail de documentation à la CEAMSE, important pour le chapitre 4.

A Buenos Aires, j'ai reçu un accueil chaleureux et j'ai bénéficié d'espaces de réflexion de qualité. Dès 2008, Gabriela Merlinsky m'a ouvert les portes du séminaire du Groupe d'Etudes Environnementales au centre de recherches Gino Germani (UBA). J'ai pu y nouer des contacts professionnels durables, qui ont facilité la tâche, le dialogue et la réflexion. Entre autres, Victoria Dhers, Cinthia Shammah et España Verrastro ont été des collègues attentives, avec lesquelles les débats sur la gestion des déchets ont été tout à la fois intenses et cordiaux. Pablo Vitale et Julia Ramos, politologue et sociologue, m'ont intégrée aux discussions et aux réflexions sur l'atelier de cartographie, photographie et urbanisme des adolescents de la Villa 31. De manière indirecte, cela m'a permis de connaître de près le quotidien des habitants des quartiers informels de la ville de Buenos Aires et leurs problèmes, mais surtout la convivialité des samedis après-midi.

A l'Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS), Andrea Catenazzi, alors directrice de l'Institut du Conurbano, a ouvert les portes des séminaires et des discussions avec les membres de ce centre de recherche en 2009. Sans Francisco Suárez, avec qui les discussions ont toujours été extrêmement enrichissantes, je n'aurais pas pu comprendre aussi bien les enjeux qui ont entouré l'apparition des récupérateurs urbains. Leonardo Fernández m'a fait partager sa passion pour l'urbanisme, et les discussions avec Ana Carolina Herrero, Irene Martín et María di Pace m'ont sensibilisée à l'écologie urbaine.

Parmi les acteurs de terrain, Máximo Lanzetta et Antonio Piacquadio m'ont fait découvrir les profondeurs du *conurbano*, avec beaucoup de dévouement, de patience et d'explications. Sans

Alicia Álvarez, conservatrice au centre de documentation de la CEAMSE, ni les responsables du service de transparence de Morón, il aurait été impossible de mener à bien les chapitres 3 et 4.

La troisième partie n'aurait pas émergé si, en 2010 et 2011, je n'avais pas participé au séminaire « Résilience urbaine » de l'Ecole Normale Supérieure, animé par Magali Reghezza-Zitt, Géraldine Djament-Tran, Samuel Rufat et Antoine Le Blanc. Par ailleurs, l'aide de Pierre Gautreau a été importante pour comprendre l'état de la végétation du Río de la Plata (chapitre 7).

En France, Claudia Cirelli et Bénédicte Florin ont pris au sérieux mon travail dès 2008, en m'invitant à me joindre à leurs activités. L'attention qu'elles portent à la documentation des activités reliant sociétés urbaines et déchets ont donné à ce travail l'envie d'être aussi une source d'information accessible à tous. A l'ENS de Lyon, Myriam Houssay-Holzschuch et Emmanuelle Boulineau m'ont aussi mis le pied à l'étrier avant le doctorat en relisant attentivement mon projet de thèse et en m'aidant à l'améliorer.

Au CREDA, j'ai trouvé un lieu de travail propice au développement de cette thèse, grâce à l'intérêt que Georges Couffignal et Marie-Eugénie Cosio-Zavala, alors directeurs respectifs de l'IHEAL et du CREDA, ont porté à mon projet. Durant les deux dernières années, les discussions rigoureuses et enthousiastes sur la mondialisation avec Cynthia Ghorra-Gobin ont été décisives pour mieux situer mes interrogations. Les échanges réguliers avec Martine Droulers ont été une inestimable fenêtre d'ouverture sur le Brésil. En 2013, il aurait été difficile de finir ce travail sans la générosité intellectuelle de Marie-Laure Geoffray, Christian Girault, Florent Kohler, François-Michel Le Tourneau, Hervé Théry et Polymnia Zagefka. Merci également à toute l'équipe administrative, à celle de la bibliothèque Pierre-Monbeig, ainsi qu'aux étudiants, qui ont nourri ce travail de leur soutien matériel, documentaire et intellectuel.

Mes collègues doctorants ont contribué à cette thèse en relisant, commentant les cartes, et par les échanges scientifiques que nous avons pu avoir. Que Vincent Bos, Jessica Brandler, Juliette Dumont, Camille Forite, Anna Greissing, Marie-Laure Guillard, Adeline Joffres, Delphine Lecombe, Eliott Mourier, Raimundo Nonato Junior, Marcelo Pires Negrão, Céline Raimbert, Alicia Rinaldy, Dorothée Serges, Joyce Valdovinos en soient tous remerciés !

Sans le soutien constant et sans faille de mes proches, il n'aurait jamais été possible de mener cette grande aventure jusqu'au bout. On ne remercie jamais assez des relectrices aussi attentives que Danielle, surtout, Emilie et Marie ensuite. Avec Marie Forget et Mari Oiry-Varacca, mes amies géographes, le partage de nos expériences de terrain et de recherche a été rassurant et encourageant. Mes parents et mes frères ont toujours été présents par leur affection et leur bonne humeur, et ont accompagné toute l'évolution, apportant leur pierre à l'édifice, à leur manière.

L'amitié indéfectible d'Ana Lafon m'a permis de surmonter les obstacles nombreux et divers du long parcours. Michel Lafon a accepté avec grande gentillesse d'évaluer une partie de ce travail en tant que spécialiste de littérature argentine. Il a donné sa caution scientifique à un fragment qui ne figure pas dans la thèse mais que je tiens à explorer : les liens entre ville, déchets et fiction.

Enfin, à Camille, Antoine et Leti, merci pour votre amitié !

Sommaire

RESUME.....	3
ABSTRACT	5
RESUMEN.....	7
REMERCIEMENTS.....	9
SOMMAIRE.....	11
INTRODUCTION GENERALE.....	15
PREMIERE PARTIE	
LE SERVICE URBAIN DE GESTION DES DECHETS DANS UNE METROPOLE FRAGMENTEE	43
INTRODUCTION DE LA PREMIERE PARTIE	43
CHAPITRE 1	
LE FONCTIONNEMENT DU SERVICE DANS LA METROPOLE DIVISEE.....	47
A- <i>Un système métropolitain d'enfouissement des déchets</i>	48
B- <i>La collecte des déchets, un service universel ?</i>	64
C- <i>Le problème du financement du service</i>	74
CHAPITRE 2	
LA METROPOLISATION DES DECHETS DANS LE CONURBANO.....	87
A- <i>Les fragilités du système CEAMSE : du centre vers le conurbano</i>	88
B- <i>Les décharges à ciel ouvert, moyen de l'intégration métropolitaine</i>	102
C- <i>Les protestations contre les sites d'enfouissement</i>	122
CHAPITRE 3	
LA COLLECTE DES DECHETS, UN ENJEU DE GOUVERNANCE MUNICIPALE	137
A- <i>Un service urbain marqué du sceau du libéralisme</i>	138
B- <i>Les enjeux des « bonnes pratiques » locales</i>	156
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	173
DEUXIEME PARTIE	
SANITARISME ET ENVIRONNEMENTALISME DANS LA METROPOLE LIBERALE	175
INTRODUCTION DE LA DEUXIEME PARTIE.....	175
CHAPITRE 4	
LE CINTURON ECOLOGICO	181
UNE « MARQUE » URBAINE SANITARISTE (1976-1983)	181
A- <i>Récit de crise et promotion urbaine à la veille du Mondial de 78</i>	182
B- <i>Ingénieurs et déchets : les débats autour du sanitarisme</i>	200
C- <i>Le cinturón ecológico : métropolisation des déchets et transformation du milieu</i>	211

CHAPITRE 5	
LA CRISE DE 2001 : ENVIRONNEMENTALISME ET GESTION DES DECHETS.....	235
A- <i>Les cartoneros, un problème public urbain né de la crise de 2001</i>	236
B- <i>Les débats sur le service, des fabriques du développement durable urbain ?</i>	256
C- <i>Vers la gestion intégrée des déchets solides urbains (GIRSU)</i>	269
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE.....	282
TROISIEME PARTIE	
RECONFIGURATIONS DU SYSTEME ET VALORISATION DES DECHETS DANS LES TERRITOIRES METROPOLITAINS	287
INTRODUCTION DE LA TROISIEME PARTIE	289
CHAPITRE 6	
INSTITUTIONNALISATION DU RECYCLAGE ET GESTION DE LA PAUVRETE	293
A- <i>La position marginale des coopératives de récupérateurs</i>	294
B- <i>Entre réseaux transjuridictionnels et sociabilité de quartier</i>	312
A- <i>La récupération, service urbain des premium network spaces</i>	325
CHAPITRE 7	
APRES LE CINTURON ECOLOGICO.	339
LA VALORISATION DES DROSSCAPES SUR LES BORDS METROPOLITAINS	339
A- <i>Déchets et bords métropolitains : trois projets de valorisation</i>	342
B- <i>Controverses socio-environnementales et gouvernance territoriale</i>	357
C- <i>La contestation, un levier de l'aménagement du territoire ?</i>	372
CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE	389
CONCLUSION GENERALE.....	393
BIBLIOGRAPHIE	405
ANNEXES.....	461
 TABLE DES CARTES	 483
TABLE DES ENCADRES.....	485
TABLE DES FIGURES.....	487
TABLE DES GRAPHIQUES.....	488
TABLE DES PHOTOS	490
TABLEAUX.....	492
TABLE DES MATIERES	493

Avis au lecteur

L'ensemble des traductions, des photos et des cartes sont de l'auteur, sauf indication contraire. Les logiciels utilisés pour fabriquer les planches de photographies et les cartes sont Adobe Illustrator et Inkscape pour l'édition, et ArcGIS, Philcarto et Quantum Gis pour la cartographie.

La plupart des cartes utilise la base de données de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, Dirección provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, confectionnée pour les *Lineamientos Estratégicos para la región Metropolitana de Buenos Aires* (2007). Elle a été gracieusement fournie à l'auteur par l'Institut du Conurbano de l'Université Nationale General Sarmiento.

Le cours du peso argentin utilisé pour les conversions est celui de 2011. Un euro = 5 pesos environ.

Acronymes et sigles sont répertoriés en annexe 1.

Le lecteur dispose d'une carte des quartiers de la ville de Buenos Aires en annexe 7.

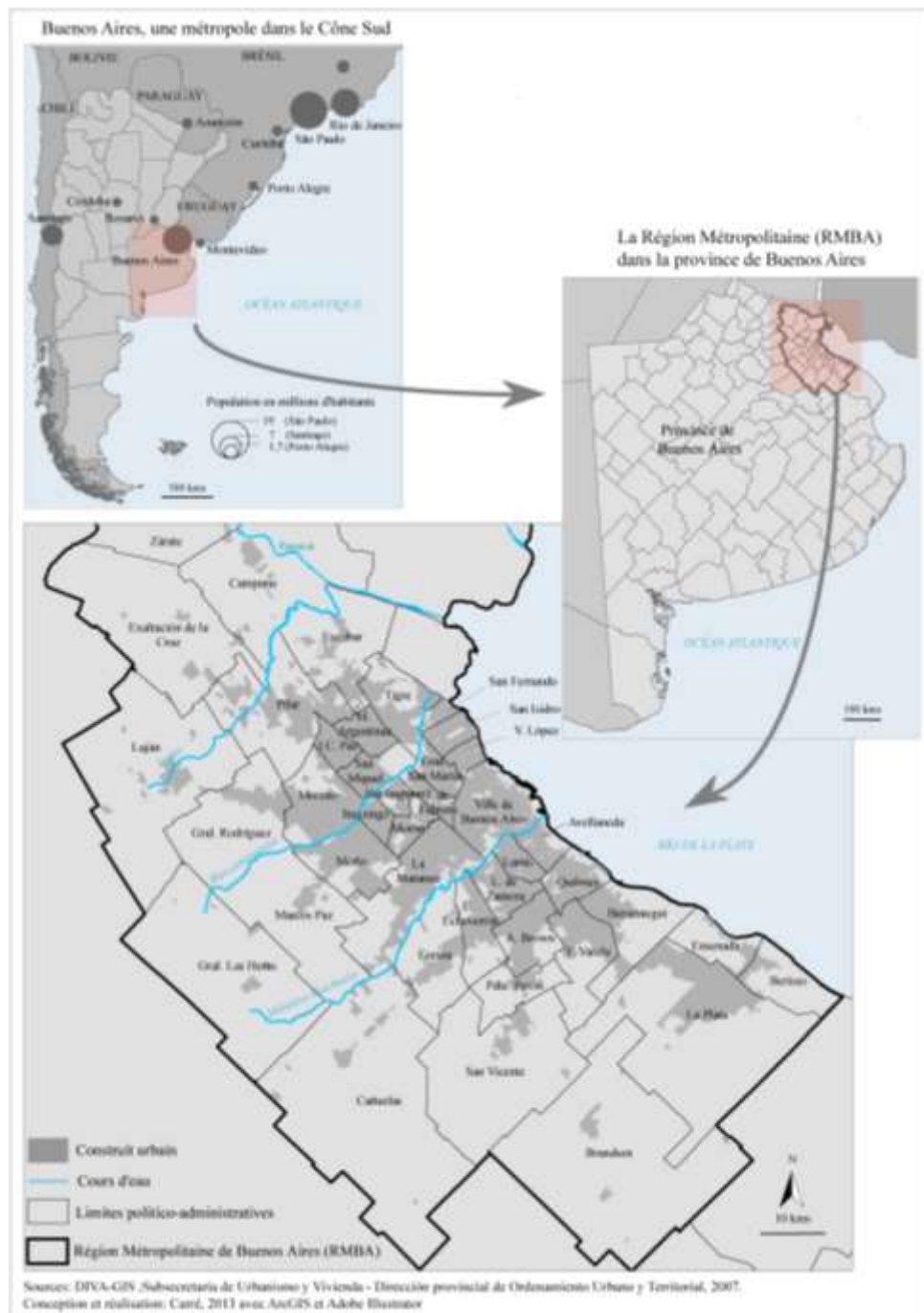
Un lexique (annexe 3) répertorie les termes les plus déconcertants.

Introduction générale

Pour le voyageur international qui arrive à Buenos Aires, les déchets sont un axe de lecture structurant du paysage dans une agglomération qui compte plus de 13 millions d'habitants, s'étend sur près de 14 000 km², et doit gérer 15 000 tonnes quotidiennes de déchets ménagers. Le survol de Buenos Aires offre un point de vue en plan sur les principaux sites d'enfouissement des déchets, dont les responsables de la gestion se plaisent à dire, avec un peu d'effroi, qu'ils sont visibles « depuis l'espace ». Au nord-ouest, au sud-ouest, au sud-est, ils constituent les points cardinaux d'une ville qui s'est étendue dans l'immense plaine de la Pampa argentine, le long de ses routes et de ses voies de chemin de fer. En arrivant par la Panaméricaine ou l'autoroute Buenos Aires-La Plata, le visiteur voit l'horizon plat et monocorde s'interrompre et laisser place aux collines artificielles de déchets des sites d'enfouissement. Le flux continu des camions emplis des ordures qui servent à les modeler s'ajoute au transit automobile quotidien. Enfin, dans les navires qui croisent sur le Río de la Plata, les équipages disposent d'une vue imprenable sur la bordure littorale de l'une des plus grandes décharges de l'agglomération, enkystée entre un pôle pétrochimique et les reliques d'une ripisylve subtropicale unique au monde.

Tout à la fois cachés et visibles, aux marges et aux portes d'entrée de l'agglomération, les déchets occupent aussi avec persistance le paysage intra-urbain. Le parcours de l'Autopista Ricchieri, transect urbain depuis l'aéroport international vers le centre de la ville, en dresse un portrait plus complexe et fragmentaire. Les fumées d'un tas d'ordures en feu sur le bord de la route signalent les dysfonctionnements des services de collecte mais aussi les pratiques locales de réduction des déchets accumulés dans les interstices de la ville. Des conteneurs qui débordent, de vastes terrains vagues où cohabitent sacs plastiques, décombres et ajoncs indiquent les zones inondables utilisées comme décharges improvisées. Le passage du Riachuelo, cours d'eau le plus pollué d'Amérique latine, laisse entrevoir les bouteilles de plastique qui surnagent dans une eau noirâtre, nauséabonde, dépeuplée de toute vie aquatique. Enfin, aux abords de la ville autonome, se découpent sur l'horizon les gradins du stade de football de Parque Patricios. Le surnom de « *Quemeros* », donné à l'équipe évoque le substrat sur lequel est construit l'équipement sportif. La Quema, décharge à ciel

ouvert, a comblé le lit majeur du Riachuelo d'un mélange de déchets et de cendres de la fin du XIXe siècle à 1976. Enfin, le microcentre, où se concentrent les pouvoirs décisionnels et économiques, offre un spectacle différent. Partout les *cartoneros* s'affairent à la tombée de la nuit, extrayant cartons, papiers et plastiques des poubelles pour les revendre et en tirer un revenu de survie. Le voyageur bouclera ce premier tour d'horizon de Buenos Aires par ses déchets en ouvrant les quotidiens nationaux : les amas de sacs poubelles qui jonchaient les trottoirs étaient les signes annonciateurs d'une grève des éboueurs.



Carte 1. Localisation de la métropole de Buenos Aires dans le Cône Sud

Ces quelques images des déchets dans l'agglomération de Buenos Aires sont éparses et impressionnistes. Elles ébauchent les contours d'une ville dans laquelle les flux de résidus et leur traitement sont largement maîtrisés mais investissent toutes les dimensions spatiales, temporelles et sociales du quotidien dans la ville. En raison de logiques d'occupation interstitielles du sol urbain, de pratiques de valorisation à la marge, de disparités dans l'accès au service, les déchets semblent aussi toujours sur le point de submerger les compétences des pouvoirs locaux. Alors même que la présence de grands équipements de traitement atteste qu'il existe une coordination suffisamment efficace pour drainer et contrôler une grande partie des déchets, une portion d'entre eux semble échapper aux acteurs formellement investis de cette mission. Comment décrypter ces enjeux contradictoires ? S'agit-il d'un propre des métropoles latino-américaines ? A l'image de Mexico sous la plume de l'écrivain Carlos Fuentes (1958), seront-elles toujours ces « cornes d'abondance des déchets » dont on redoutait la croissance effrénée entre 1950 et 1980 ? Ou bien, faut-il étendre le constat à l'ensemble des métropoles des Suds, à supposer que celles des Nord ont le monopole sur une gestion exhaustive et complètement maîtrisée de leurs résidus ? Les épisodes de crise des déchets à Naples, en 2008, le recours à la récupération dans des villes en crise comme Athènes ou Madrid, la découverte de mafias des déchets dans la métropole parisienne brouillent ces catégories. Les scénarios exacerbés de la cité enfouie sous ses déchets dans les *Villes Invisibles* d'Italo Calvino, de la ville devenue décharge dans la littérature de science-fiction argentine (Pinedo, 2002), forment un double inséparable de l'urbanisation.

A première vue, donc, les déchets, en tant que facteurs de production économique, d'organisation sociale et territoriale, dresseraient plutôt un horizon d'action commun au devenir de tous les urbains de la planète. Les observations empiriques effectuées à Buenos Aires composeraient un paysage générique dans lequel les déchets joueraient comme des « marqueurs de la mondialisation » (Garcier, 2012). Au même titre que les gratte-ciel ou les panneaux publicitaires, décharges, déchets, éboueurs et chiffonniers seraient l'une des déclinaisons visibles, palpables, tangibles des processus de mondialisation dans les villes.

Les déchets dans la mondialisation : une nouvelle frontière « globale » ?

Cette entrée dans les problèmes que posent les déchets et leur gestion suppose de les aborder comme une nouvelle frontière « globale » composée de l'environnement, l'urbanisation et la pauvreté (Martine, McGranahan, Montgomery, Fernandez-Castilla, 2008). Certaines organisations internationales, comme la Banque Mondiale, convergent vers cette analyse. Ainsi, l'introduction du dernier rapport *What a Waste !* (2012) débute en soulignant que « les impacts globaux des déchets

solides s'accroissent rapidement » : et de relever les apports du méthane produit par les déchets aux gaz à effet de serre, de recenser l'ampleur de la récupération informelle des déchets (2 millions de personnes), de comptabiliser les tonnes de déchets produites chaque année dans les villes de la planète (1,3 milliard de tonnes). Cette triple frontière globale a fait l'objet d'une construction médiatique qui, par fragments, a édifié une image de leur mondialisation puissante et protéiforme. Décliner ses trois volets permet de replacer en perspective le cas de Buenos Aires et de mettre en évidence l'intérêt et les limites de ce cadre d'analyse.

L'environnement

L'approche conjointe des trois dimensions – environnement, urbanisation, pauvreté – peut prendre appui sur la production audio-visuelle qui, depuis une vingtaine d'années, fournit un aperçu de leurs enjeux au grand public. Souvent sur le mode de la dénonciation, ces supports ont donné à voir les déchets comme une dérive de la croissance économique, se faisant par là même l'écho des lanceurs d'alerte du Club de Rome en 1972. Ils témoignent d'une préoccupation d'ordre universel, toutefois difficile à mettre en mots et en images parce que « la mondialisation ne se contente donc pas d'ajouter un échelon supplémentaire à la hiérarchie des ordres de grandeur (...). Elle modifie également l'ensemble des échelons et complexifie les rapports entre les échelles » (Djament-Tran 2012 : 221). La description des effets parfois irréversibles des déchets sur un milieu fragilisé ou sur la santé humaine se combine avec la présentation de solutions qui, pour efficaces qu'elles paraissent, ne semblent adaptées ni l'échelle des problèmes présentés, ni à la complexité sociale, économique et environnementale observée. Pour n'en citer que quelques-uns, le documentaire *Super-Trash* (2013) de l'ex-champion de surf Martin Esposito plonge dans la topographie mouvante des décharges, au sud de la France ; *Trashed*, de l'acteur britannique Jeremy Irons (2013) mêle une approche en termes de risques et de transition vers le recyclage. Enfin, à près de vingt ans d'intervalle, *Wasteland* (2010), avec l'artiste plastique Vik Muñoz, et *L'Île aux Fleurs* (1989), court-métrage de Jorge Furtado, saisissent la misère et l'ingéniosité des récupérateurs de déchets dans les villes brésiliennes de Rio et de Porto Alegre. Au-delà de ces documents, l'imaginaire collectif a aussi trouvé dans le « sixième continent de plastique » un objet situé au beau milieu des gyres océaniques du Pacifique, sur lequel fixer sa fascination et son effroi pour la société de consommation et son envers, la production de déchets.

Cependant, parallèlement, les déchets font aussi l'objet d'une approche inédite, qui présente leurs enjeux environnementaux comme les signes avant-coureurs de l'ouverture et de la mise en synergie d'un marché économique à appréhender à l'échelle globale. Ce point de vue, construit sur l'idée que les déchets sont moins des matières inutilisables que des matières premières secondaires, est

visible dans les inventaires produits par des organisations internationales ou de grandes entreprises productrices de services. Ainsi, les rapports sur la production de déchets *Du rare à l'infini* (Chalmin, Gaillochet, 2006 ; 2009), sponsorisée par Suez Environnement, témoigne de la fascination et de l'intérêt économique des acteurs économiques transnationaux. Ils scrutent et font l'effort de reconstruire, à partir de données souvent incomplètes, l'état des ressources existantes. Toutefois, les tableaux d'inventaire sont encore semés de nombreux « non renseigné », en raison de l'absence de données ou de l'impossibilité de procéder à la comparaison. En effet, jusqu'à la fin des années 1980, les informations sur la production de déchets et l'état de leur traitement étaient très morcelées. Produites à l'échelle des circonscriptions politico-administratives locales, voire à celle des agglomérations, elles ont fait l'objet d'une intégration progressive mais hétérogène à l'échelle nationale puis, dans certains cas, régionale (Union Européenne, Amériques). Cependant, cette dynamique se heurte aux enjeux de l'homogénéisation et de la coordination des informations disponibles, notamment dans les villes des Suds, où, selon les cas de figure, une large part du service est prise en charge par des acteurs informels. A l'échelle des agglomérations, cette étape n'est encore que partiellement remplie, et surtout par celles qui disposent de services urbains relativement bien coordonnés. Cet effort de regroupement témoigne donc surtout d'une tentative de saisir les changements quantitatifs et qualitatifs qui ont accompagné la mondialisation des déchets et de prendre la mesure de la corrélation entre l'urbanisation et l'accès à la consommation.

La consommation, marqueur de l'urbanisation

Si les supports audio-visuels ont mis l'accent sur la dimension spectaculaire des déchets, dans les sciences sociales ces derniers ont d'abord retenu l'attention pour leur rapport consubstantiel à l'urbanisation. Il s'agit du positionnement scientifique qu'adoptent l'archéologue états-unien William Rathje (1982) et le rudologue français Jean Gouhier (1972) dans les années 1970, lorsqu'ils élaborent un cadre d'analyse des déchets urbains, alors en pleine mutation dans leur pays respectifs. Pour le premier, la science archéologique s'intéressant aux déchets, il semble naturel de se tourner vers les résidus de ses contemporains pour mieux connaître les transformations de la consommation en Amérique du Nord. Pour le second, il s'agit de corréler niveau de vie, profession et production de déchets dans plusieurs villes, afin d'élaborer une typologie des comportements. Plus engagée, la sociologue Susan Strasser explore l'avènement d'une société de consommation qui, aux Etats-Unis dans les années 1990, est guidée par le désir et le déchet, « signes de liberté, de pouvoir, d'aisance » (Strasser, 2000 : 266-268). Dans son étude sur le groupe Wal-Mart elle analyse la diffusion de modes de vie à travers celle de l'implantation de cette chaîne de supermarchés transnationale, notamment en Amérique latine. Effaçant les limites entre Nord et Sud, ces analyses

ont convergé vers le constat général d'une homogénéisation de la consommation étendue aux secteurs populaires (Kessler, 2011). Comme l'indiquent Peter Marcuse et Ronald Van Kempen (2000), les villes de plus de 10 millions d'habitants situées dans les pays émergents sont aussi celles où les forces de la globalisation s'exercent plus fortement qu'ailleurs, où l'ampleur des enjeux est exacerbée. Ce sont donc de bons observatoires des « transformations accélérées des modes de vie » (Lorrain, 2011 : 20).

A cet égard, Buenos Aires constitue un cas intéressant. Elle est représentative des problèmes rencontrés par ces métropoles en émergence désireuses de montrer qu'elles ont pris le tournant de la mondialisation. Mais elle fait aussi preuve d'une certaine originalité, liée à son histoire sociale et économique. Tout d'abord, comme ses semblables latino-américaines, elle a expérimenté un processus de métropolisation hybride, qui a conduit à des contrastes importants entre les habitants les plus pauvres et les plus aisés. Elle a connu une forme de mégapolisation (Haeringer, 1993), avec une croissance accompagnée d'une forte pauvreté, souvent qualifiée d'anarchique, en raison du déficit de planification et des pratiques des promoteurs et des acteurs locaux qui s'enrichissent par la production du bâti. Cela lui a valu l'image de la « *Gran Aldea* » [grand village], forgée par l'écrivain Vicente López en 1884, pour désigner cet étonnant processus d'extension matérielle, plus rapide que l'acquisition des fonctions d'une métropole rayonnante. Elle a connu un « dépassement » multiple « des capacités perceptives de l'individu », « des limites des unités de gestion/administration du territoire », « des possibilités de conceptualisation unitaire » (Monnet, 2001 : 371). Celui-ci a donné lieu à des mises en garde régulières contre le sous-calibrage des politiques d'aménagement, soigneusement consignées par les géographes français qui ont voyagé à Buenos Aires (De Martonne, 1935 ; George, 1968 ; Dubois-Maury, 1990). Toutefois, malgré des bilans féroces contre l'attentisme des décideurs urbains dans les années 1980 (Oszlak, 1991), Buenos Aires a connu une croissance plus lente et régulière, avec une meilleure planification urbaine que les autres grandes métropoles latino-américaines (Gorelik, 1998).

Cependant, la ville a aussi connu de profonds changements qualitatifs concentrant une grande partie des fonctions de commandement, économiques et financières du pays. Ce processus lui a valu d'être désignée comme la « tête de Goliath », cerveau macrocéphale d'un corps trop mal nourri (Martínez Estrada, (1940), 1968) : de fait, aujourd'hui, la métropole rassemble un tiers de la population argentine, plus de 50% de son Produit Intérieur Brut (PIB) et concentre la plupart des Investissements Directs Etrangers (IDE). Aussi, bien qu'elle soit classée dans la catégorie des villes mondiales aux fonctions incomplètes, ses acteurs politiques et économiques aspirent à l'insérer dans les réseaux de l'Archipel Métropolitain Mondial (AMM) et à améliorer son score dans les classements de villes proposés par des agences financières de tous bords. En Amérique

latine, Mexico, São Paulo, Buenos Aires, Rio de Janeiro se disputent pour entrer dans des réseaux de villes de classe mondiale, attirer les capitaux et attester du meilleur niveau de vie¹. Ainsi, le portail national argentin vante les mérites de sa capitale, précisant qu'elle se situe à la moitié du *ranking* mondial, après les villes européennes, étatsuniennes et japonaises, mais avant les autres métropoles des Suds².

Enfin, à la différence des autres villes d'Amérique latine, marquées par une très forte polarisation des revenus entre les niveaux de vie très élevés et très faibles et, de ce fait, par la plus forte inégalité du monde, Buenos Aires a offert un portrait plus nuancé jusqu'au début des années 1990. En effet, à l'issue de la Seconde Guerre Mondiale, les sociologues argentins Gino Germani et Arturo Jauretche observent l'apparition précoce d'une « classe moyenne ». Dans le reste de l'Amérique latine, celle-ci existe, mais concerne une fraction plus réduite de la population (Quenan, Velut, Allou, 2011 : 13). En Argentine, la société bénéficie d'une forte mobilité sociale intra- et intergénérationnelle, liée à une demande élevée dans le secteur tertiaire (services, employés). L'élévation moyenne du niveau de vie a permis à la population d'améliorer son accès à la consommation, dans le cadre d'un modèle de développement d'industrialisation par substitution aux importations et de marchés nationaux très protégés. Comme l'indique le sociologue argentin Gabriel Kessler (2011), ce « mythe de l'ascension sociale » s'est prolongé bien après l'essoufflement de cette dynamique. Néanmoins, au cours des années 1990, d'autres modalités d'accès à la consommation se produisent, cette fois dans le cadre d'une dérégulation des marchés. Une fraction restreinte de la population « gagne » à la néo-libéralisation du pays (Svampa, 2004) et accède à un niveau de consommation proche de celui des habitants de villes d'Europe médiane ou des Etats-Unis. La métropole connaît alors une croissance de la quantité des résidus produits par les ménages, la diminution de la part des restes organiques dans les poubelles urbaines et l'accroissement des emballages (Banque Mondiale, 2012 : 21). Les mutations quantitatives et qualitatives ont été soulignées, avec des préoccupations pour la gestion de nouveaux produits potentiellement nocifs (peintures, solvants, plastiques) mais surtout des quantités massives de résidus ménagers, dont la production s'est multipliée par 10 depuis 1970 (CEAMSE, 2010).

¹ En 2008, le revenu moyen par Argentin était de 17 000 dollars US.

² Depuis 2008, l'Institut pour les stratégies urbaines de la Mori Memorial (Japon) publie un *Global Power City Index* annuel (Mori Memorial Foundation, 2011). Le gouvernement argentin se fonde sur l'index établi par le groupe financier Tholons (Tholons, 2013).

Pauvreté à Buenos Aires : la métropole frappée par la crise de 2001

Toutefois, Buenos Aires a aussi été rattrapée par le troisième volet de la triple frontière globale. Modelée par des processus d'urbanisation et de métropolisation ici brossés à grands traits, elle doit gérer la pauvreté d'un segment important de la population, entre 9,9 et 20,1%³. Issu du processus de métropolisation, comme « le résultat territorial de modes de régulation postfordistes alliant incertitude conjoncturelle et flexibilité du marché du travail » (Elissalde, 2004), cet appauvrissement a éclaté au grand jour durant la crise de 2001. Cette « Grande Crise » (Boyer, 2002), d'ordre institutionnel, politique, social et économique, a plongé la moitié de la population dans la misère et plus du quart dans le chômage, gommant le caractère exceptionnel du « Petit Paris de l'Amérique latine ». Elle a mis à mal l'image de Buenos Aires comme « bonne élève du néolibéralisme », montrant la fragilisation de la société par les politiques d'ouverture économique qu'a mené le gouvernement sous les mandats présidentiels de Carlos Saúl Menem (1989-1999). Elle a révélé les profondes failles d'un système que d'aucuns ont qualifié de « pervers », désignant par cet adjectif l'absence de contrôle sur l'inflation (Schvarzer, 2003). Et surtout, comme image la plus palpable de cette « débâcle », elle s'est cristallisée autour de l'apparition des *cartoneros*, habitants pauvres des banlieues de la métropole qui se sont mis à récupérer les déchets pour survivre dans le cœur économique de la ville, où la pauvreté n'avait fait qu'une entrée limitée jusqu'alors.

Cette entrée par la frontière globale est très stimulante. Environnement, urbanisation et pauvreté permettent de lire les dynamiques des déchets sous l'angle d'une échelle mondiale pertinente, dans le cadre d'échanges économiques globaux et comme menace directe pour un environnement fini, fragile et à préserver (planétarisation) (Ghorra-Gobin (dir.), 2012). Elle permet d'imaginer, par exemple, ces conteneurs entiers de bouteilles de plastique PET chargées sur des bateaux post-Panamax à destination de la Chine. En est-elle pour autant suffisante pour comprendre les processus qui se situent en amont de cette articulation très étroite entre déchets et mondialisation ? L'appréhension de la mondialisation par ses tonnes d'ordures, ses millions de récupérateurs pauvres, ses milliers de mètres cube de lixiviats déversés dans les océans est frappante et impressionnante. Cependant, elle s'en tient à un constat descriptif qui n'a que peu de prise sur les territoires métropolitains et qui, au final, ne produit qu'une image partielle et assez peu satisfaisante des mutations conjointes des déchets, de leurs services, et des métropoles qui les produisent. Elle donne peu de clés pour comprendre comment, en amont de ce processus, les territoires des services

³ Depuis 2008, les données statistiques sur la pauvreté et l'inflation sont sujettes à caution. L'Institut National des Statistiques et du Recensement (INDEC) est accusé de minimiser ces deux indicateurs. En 2008, l'institut indiquait que le taux de pauvreté dans la région métropolitaine de Buenos Aires avoisinait 20,1%. En 2010, il s'élevait à 9,9%.

techniques connaissent aussi des reconfigurations matérielles et institutionnelles liées à la métropolisation comme « traduction spatiale de la mondialisation » (Lacour, 1999).

Un service urbain dans la métropolisation

Pour comprendre la relation qu'entretient déchets, services et métropoles, il est nécessaire de procéder à un changement d'échelle et d'aborder ces relations à l'intérieur d'espaces métropolitains contrastés d'un point de vue social et économique. Mais, à l'intérieur de ce cadre, on peut aussi retenir deux angles d'analyse : celui d'un service urbain dans des dynamiques de métropolisation ; et celui du service urbain comme clé de lecture des métropoles. Le premier volet de la réflexion, qui sera abordé dans ce point, pose une question centrale. Il permet d'interroger l'adéquation entre des processus de privatisation des services qui ont fait l'objet de débats nombreux et nourris dans les sciences sociales, et les dynamiques métropolitaines enregistrées dans les villes des Suds.

Métropolisation et privatisation des services : les ingrédients de la fragmentation ?

Le principal enjeu d'une analyse intra-métropolitaine de la gestion des déchets consiste à articuler l'approche d'un service théoriquement destiné à tous les espaces urbains, sans distinction, et des processus de métropolisation qui accroissent les différences sociales, économiques et morphologiques entre ces derniers. Ce problème n'est pas nouveau : il a donné lieu à de nombreux travaux au prisme de la fragmentation socio-spatiale depuis les années 1990 (Navez-Bouchanine (dir.), 2002). Ainsi, bon nombre d'analyses des transformations des services techniques dans les métropoles ont fait émerger un débat sur les effets de la néo-libéralisation des économies et l'externalisation croissante des aménités urbaines auprès de prestataires privés. Les effets de la privatisation des services et l'accroissement des contrastes dans l'accès à ces derniers, avec l'émergence de services « première classe » destinés à ceux qui peuvent les financer, et la relégation des infrastructures publiques obsolètes aux plus démunis ont donné lieu à des scénarios très sombres (Marvin, Graham, 2001). Aux Etats-Unis, certains analystes ont même plaidé pour la réhabilitation d'une justice sociale et spatiale (Soja, 2000), par le biais de discours radicaux sur le devenir de villes postmodernes, au morcellement toujours plus prononcé (Davis, 1997).

A Buenos Aires, ce processus de métropolisation et de concentration des services « première classe » dans les espaces dotés des pouvoirs économiques les plus élevés est particulièrement visible. Il a conduit à une accentuation des tensions et des contrastes entre la ville-centre, poumon économique du pays, et ses banlieues, rassemblées sous le nom de *conurbano*, et aujourd'hui étendues sur 34 municipalités (carte ci-dessous). En 1976, lors du dernier coup d'Etat, la junte militaire met en place les premières politiques libérales après plusieurs décennies de

protectionnisme. Le centre de Buenos Aires cristallise la plupart des transformations morphologiques de la métropole, qui devient la vitrine du Processus de Réorganisation Nationale (*Proceso de Reorganización Nacional*). L'ouverture d'autoroutes dans le tissu urbain dense, l'expulsion des plus pauvres, la verticalisation du centre, la désindustrialisation partielle et les appels d'offres ouverts aux entreprises transnationales changent le visage de la ville. Cette mutation de la structure socio-territoriale de Buenos Aires (Ciccolella, 1999) s'accroît au cours des années 1990, avec une forte fragmentation socio-économique, tandis que les *countries*, des quartiers enclos et aisés se multiplient, avec une croissance de la recherche effrénée de la sécurité, de l'entre-soi et du séparatisme (Thuillier, 2006). On observe aussi la multiplication des quartiers informels, les *villas* et *asentamientos*, qui avoisinent le nombre de 800 dans l'ensemble de la ville de Buenos Aires et du *conurbano* en 2008 (Cravino *et al.*, 2008 : 5-6). Enfin, des centralités secondaires, situées à plusieurs dizaines de kilomètres du centre, émergent le long des autoroutes, favorisant l'apparition d'une structure polycentrique de la ville. Parallèlement, les politiques de décentralisation et l'ouverture du pays aux investissements étrangers ont entraîné la recrudescence des conflits entre acteurs territoriaux. Dès la fin des années 1980, Marie-France Prévôt-Schapira identifie les rapports triangulaires entre les différents niveaux politico-administratifs à partir des politiques de logement social et des plans alimentaires. « Pré carré » de la Nation, le *conurbano* fait l'objet d'une attention constante de la part du pouvoir central qui chérit son vivier électoral, et notamment les bastions populaires du péronisme. Il est soutenu par la province de Buenos Aires qui dépend également de la fidélité de cet électorat. Les rapports avec la ville de Buenos Aires sont fluctuants dans la mesure où celle-ci fournit emplois et services à une bonne partie des habitants du *conurbano* et donc du pays. Mais les divergences politiques entraînent des tensions régulières, au cours desquelles ressurgissent de « vieilles histoires », héritées des frictions entre fédéralistes et unitaires au cours du XIXe siècle.



Les découpages de la métropole

Ville autonome de Buenos Aires depuis 1996 (anciennement capitale fédérale)

Municipalités du Grand Buenos Aires (GBA)

Municipalités de la Région Métropolitaine de Buenos Aires (RMBA)

Limites politico-administratives

Cours d'eau

Autoroute

Sources : INDEC, 2003 ; Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda - Dirección provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, 2007.
Conception et réalisation : Carré, 2012 avec ArcGIS et Adobe Illustrator

Carte 2. Divisions politico-administratives dans la métropole de Buenos Aires

Dans la métropole argentine, la privatisation des services urbains a pris un relief particulier au moment de la privatisation de la concession d'eau potable, dans un climat régional plus général de délégation des services techniques avec de grandes infrastructures en réseaux à des entreprises prestataires de service (Botton, 2005 ; Jaglin, 2005). L'eau a particulièrement cristallisé les discussions dans la mesure où, d'une part, il s'agit d'un bien commun indispensable à la vie. D'autre part, il s'agit d'un secteur dans lequel, plus qu'ailleurs, se forme une gouvernance

mondiale de l'eau (Schneier-Madanes (dir.), 2010) et où l'on voit s'affirmer de gigantesques acteurs transnationaux comme Veolia ou Suez qui opèrent dans les villes des Suds et des Nords et se disputent les marchés urbains. Ainsi, à Buenos Aires, la chronologie heurtée de la présence de l'entreprise Suez (ex-Vivendi) dans la gestion et la distribution de cette ressource a traversé l'histoire récente de la métropole au cours des vingt dernières années. Longtemps placée sous la tutelle d'une entreprise nationale, Aguas Argentinas, la concession du Grand Buenos Aires a été cédée à l'entreprise transnationale en 1993. Après le constat d'échec partiel de l'extension des réseaux et de l'approvisionnement (Aspiazu, Catenazzi, Forcinito, 2004 ; Botton, 2007), elle a été renationalisée à grand bruit, en symbole de la rupture du gouvernement péroniste de Néstor Kirchner avec l'ultralibéralisme. Les débats sur le sujet sont d'autant plus importants dans les métropoles des Suds que, en Afrique, en Asie ou en Amérique latine, ce processus se superpose au caractère incomplet de l'équipement en services techniques dans les espaces urbains existants. Par exemple, certaines municipalités de la métropole de Buenos Aires ne disposent que d'un accès à 50% à l'eau potable en réseau et à 20% en égouts.

Les déchets : un service à la marge

Ces analyses sont importantes parce qu'elles montrent les transformations dans l'organisation de services initialement pensé comme armature des territoires urbains. Elles mettent en évidence que le « dogme de l'universalisme » (Coutard, 2010) du service en réseau fourni par la puissance publique à l'ensemble de l'espace urbain et de ses habitants s'essouffle et qu'il doit faire l'objet d'une relecture à la lumière de nouveaux paradigmes (Coutard, Rutherford, 2009). Pourtant, le constat est-il valable pour tous les services ? Dans le cas des déchets, ces débats ont eu moins d'écho, et ce bien qu'ils aient aussi connu un processus de privatisation de leurs prestataires. Cependant, ce service se distingue des services techniques organisés en réseaux souterrains, et ce pour plusieurs raisons.

D'une part, la gestion des déchets relève aujourd'hui d'un domaine très technicisé, avec des infrastructures lourdes, comme les décharges ou les sites d'incinération, et des enjeux sanitaires importants. Il est très gourmand en budget, constituant souvent l'un des premiers postes de dépenses municipales, quel que soit l'espace urbain considéré. Toutefois, à l'inverse de l'électricité, de l'eau ou de l'assainissement, les réseaux fonctionnent surtout à la superficie terrestre, empruntant les axes de communication. Aussi, lorsque certains gouvernements locaux décident d'avoir recours à des techniques plus rudimentaires pour éloigner les déchets des zones habitées, comme la décharge à ciel ouvert, le service peut fonctionner avec très peu de moyens, même si c'est au prix d'une dégradation des ressources naturelles. De fait, les chiffres de l'accès au service

des déchets ne sont pas très éloquents. D'une manière ou d'une autre, les citoyens accèdent à des services d'enlèvement de leurs ordures. Ainsi, selon les statistiques, à Buenos Aires, près de 90 % de la population dispose d'un accès à la gestion des déchets (CEAMSE, 2010), indépendamment de la qualité de ces services. Ces chiffres ne prennent pas toujours en compte la participation des habitants à sa production : dans les quartiers informels, notamment, ils peuvent en être des coproducteurs, acheminant leurs déchets jusqu'à des points de collecte intermédiaire.

D'autre part, il s'agit d'un service très territorialisé, sur lequel les gouvernements locaux conservent jalousement leurs prérogatives. Alors qu'en Argentine, l'eau est passée de mains en mains, gérée par des niveaux d'administration puis des acteurs privatisés successifs, les déchets restent une compétence très largement municipale, dans la plupart des villes du monde. Il s'agit d'un enjeu électoral, qui s'organise autour de la conservation de l'hygiène urbaine et de l'esthétique de l'espace public et sur lequel les gouvernements locaux cèdent difficilement leurs prérogatives. A Buenos Aires, la formation de quartiers informels s'accompagne toujours de revendications pour l'accès aux services, et la collecte des déchets est l'un des premiers que les habitants demandent et obtiennent en raison de la rapidité avec laquelle celui-ci peut être rendu opérationnel. Les processus de privatisation observés pour d'autres services touchent aussi la collecte et l'enfouissement des déchets, mais les concessions cédées depuis les années 1970 sont délimitées à l'intérieur des limites municipales, les territoires métropolitains restant ainsi morcelés selon le maillage politico-administratif de base. En outre, il existe une troisième différence par rapport aux autres services de base. On serait en peine de mesurer les effets de la privatisation des services sur leur accès par les usagers. A l'inverse de l'eau, de l'électricité et des télécommunications qui ont peu à peu adopté des systèmes de tarification individuelle, le service des déchets reste largement financé par les impôts locaux. Aussi, les usagers n'ont qu'une vision très partielle des enjeux liés aux déchets, leur appréhension du problème s'organisant principalement autour de leur production individuelle et au rythme de passage du camion de collecte.

Enfin, comme l'ont montré des travaux récents, portant sur la régulation territoriale des services, il existe de très nombreux circuits parallèles à la prestation formelle. Sylvie Jaglin (2005) a mis en évidence comment, dans les villes d'Afrique subsaharienne, les petits prestataires de service permettaient à des quartiers peu ou mal connectés au service d'eau privatisé de recevoir des quantités suffisantes pour vivre et mener un certain nombre d'activités en relation avec cette ressource. A sa suite, Jérémie Cavé (2009) a montré comment, à Maputo (Mozambique), de Petits Opérateurs Privés (POPs) officiaient dans les quartiers à l'urbanisme non conforme aux critères de la ville coloniale, et assuraient la collecte des déchets dans un dédale de rues non asphaltées. Elisabeth Dorier-Apprill (1993) avait déjà pointé les enjeux de ces circuits multiples, qui alimentent

les points de dépôt interstitiels et non contrôlés mais permettent aussi d'assurer une hygiène urbaine minimale dans les quartiers les plus périphériques de Brazzaville (Congo). Ces spécificités ont également été relevées par Hector Castillo Berthier (1990) qui consacre une étude approfondie aux *pepenadores*, ces récupérateurs de déchets à Mexico, dont le travail se mêle intimement avec celui des éboueurs, au point que les opérateurs formels et informels travaillent et se déplacent parfois sur le même camion.

De « la décharge au territoire de qualité » ?

Au final, pour reprendre l'expression du rudologue Jean Gouhier (2005), si l'ensemble des habitants ont accès au service de gestion des déchets, l'enjeu principal de ce dernier dans les métropoles semble moins porter sur l'accès que sur les conditions dans lesquels il est fourni : quels sont ses acteurs ? Ses territoires ? Ne s'agit-il que de collecter et d'éloigner les ordures des espaces habités ? Ou bien de procéder à la revalorisation des matières premières secondaires en vue d'une gestion environnementale ? Faisant porter son analyse sur la transition de la décharge à la déchetterie dans les espaces de gestion français, le rudologue mettait en évidence que le principal enjeu de la gestion des déchets consistait à transformer les territoires de leur gestion en territoires de qualité. En étendant le raisonnement, la gestion des déchets apparaît comme un bon analyseur pour effectuer le saut du quantitatif au qualitatif. En changeant de point de vue, on peut ainsi ajouter une nouvelle dimension à la lecture du service dans sa relation aux processus de métropolisation.

La gestion des déchets, clé de lecture des métropoles ?

La partie précédente a insisté sur l'écart entre les processus de métropolisation et les conditions de prestation du service de gestion des déchets. Mais l'organisation de ce dernier peut aussi constituer une clé de lecture du fonctionnement des métropoles dans leur dimension matérielle et institutionnelle. En effet, comme l'indique Dominique Lorrain, et à l'inverse de lectures les métropoles des pays émergents ne présentent pas de scénario catastrophe. De fait, si elles sont organisées et gouvernées, c'est souvent par le détour de services en réseaux qui forment l'ossature de la ville et pour l'organisation desquels leurs acteurs doivent résoudre de nombreux problèmes (Lorrain, 2011 : 14). C'est pour cette raison qu'il est important de s'intéresser au service de gestion des déchets comme l'un des volets de la « ville matérielle et [de] ses institutions », comme un révélateur de ses logiques de cohérence, organisées autour de certains des services techniques et de niveaux supérieurs de décision (Lorrain (dir.), 2011). En premier lieu, cette approche convie à

discuter des mutations des modalités d'exercice des décisions dans ces espaces pluriels, où les acteurs désireux de participer sont toujours plus nombreux. En tension entre gouvernement, gouvernance, et action publique territoriale, les décisions sur les déchets à Buenos Aires convoquent des assemblages d'acteurs, des projets de développement territorial et des pratiques tous plus diversifiés les uns que les autres.

Du gouvernement à la gouvernance urbaine ?

Un enjeu central de la thèse consiste à identifier les modalités de fonctionnement de la gestion des déchets comme facteur d'organisation, de structuration et de cohérence de la ville. Aborder ensemble le fonctionnement d'une métropole émergente et la gestion des déchets telle qu'elle a été décrite précédemment – territorialisée et multimodale – revient donc à se concentrer sur les enjeux de gouvernement métropolitain qui pèsent sur le service. La recherche en sciences politiques et en urbanisme a mis en évidence les profonds changements expérimentés par les villes au cours des vingt dernières années, et tout particulièrement le glissement de leur gouvernement vers la gouvernance urbaine (Le Galès, 1999). Celle-ci désigne un processus de prise de décision politique et de gestion économique associant des acteurs de nature différente et évoluant à des niveaux de pouvoirs enchevêtrés (Distler, 2012). Dans la littérature qui se rapporte à la gouvernance urbaine, il existe deux niveaux de lecture : la gouvernance intra-métropolitaine, souvent liée à la volonté de relier ces territoires à des réseaux de villes mondialisées ; la gouvernance des villes sur des décisions qui concernent d'autres territoires que le leur, mais qui ont aussi un impact intra-métropolitain. Ce double changement a pu être considéré comme une « opportunité historique » (Bagnasco, Le Galès, 1997), les villes prenant l'avantage sur les gouvernements nationaux dans les décisions et devenant de véritables acteurs collectifs, comme le montrait déjà Jean-Gustave Padioleau (1990). Les Etats jouent alors le rôle de simples facilitateurs des transactions avec des acteurs privés. Mais, de manière contradictoire, il a aussi soulevé un certain nombre d'interrogations, d'autres auteurs voyant dans la multiplication des intervenants dans la gestion le risque de l'ingouvernabilité des métropoles (Jouve, 2004) et au-delà le blocage de toute possibilité de basculer vers de nouvelles modalités de développement territorial, comme le développement durable. Comme l'indique John Agnew (1998), des acteurs privés plus ou moins territorialisés et des organisations sociales locales se sont affirmés, produisant un tiraillement des décisions entre le « haut » (l'échelon global) et le « bas » (l'échelon local) (Brenner, 2004). Ceux-ci sont accentués par l'émiettement des responsabilités, les logiques assurantielles qui guident la localisation des acteurs économiques transnationaux (Veltz, 2002), les conflits de pouvoir et la compétition territoriale (Da Cunha, Knoepfel, Leresche, Narath, 2005). Ils suggèrent qu'à la ville gouvernée par

ses décideurs de manière surplombante, se substitue une fragmentation complexe des pouvoirs, de l'économie, de la société et des territoires. Pour les villes latino-américaines, le géographe Jérôme Monnet faisait ainsi état du caractère « flou et fluide » des métropoles américaines, et soulignait que les territoires administratifs de ces dernières, « remarquablement nets et stables », ne s'avéraient pas tout à fait appropriés pour gérer et rendre compte de leur réalité contemporaine (Monnet, 2001 : 371). Néanmoins, dans un contexte de retrait de l'État, qui est caractéristique du fonctionnement des métropoles latino-américaines durant les années 1990, de multiplication des acteurs et de fragmentation des décisions, la gouvernance, comme « négociation constante sur les conditions d'exercice du pouvoir » (Amilhat-Szary, 2010 : 7), mérite d'être appréhendée dans sa plus grande complexité, c'est-à-dire dans les plus grandes des métropoles.

Il n'est pas possible de passer outre les réserves prises par certains analystes critiques, pour qui la notion souffre toutefois d'imprécision : « elle est devenue le sésame d'un État en transformation, sans que l'on sache exactement ce qui se cache derrière cette transformation » (Jouve, 2004). Pour d'autres, c'est la confusion entre normativité et analyse qui vide le terme de son sens et tend à dissimuler le projet économique néolibéral porté par la participation d'un nombre plus grand d'acteurs aux processus décisionnels (Leresche, 2001). Ici, plus qu'un constat d'« impuissance », nous entendons ce terme comme l'un des éléments du renouveau de l'action publique territoriale . Il donne la possibilité inédite à un ample éventail de groupes sociaux ou privés « de peser sur le devenir de leur territoire » (Prévôt-Schapira, 2001). Cette intervention n'en est pas moins difficile à évaluer : quel type d'action faut-il considérer ? comment analyser au mieux le poids des différentes parties en présence ? Quelle est l'entrée la plus pertinente pour travailler sur les déchets dans une métropole ? Et surtout, dans quelles conditions les acteurs politiques sont-ils prêts à céder leurs prérogatives sur un service comme les déchets qui, pour en passe de mondialisation qu'il soit, leur donne un pouvoir de négociation dans les agglomérations dont ils font partie ?

Gouverner les déchets ?

D'après l'ouvrage *Geographies of Garbage Governance*, il semble évident que la gestion des déchets a emboîté le pas à cette dynamique, devenant un processus sociopolitique complexe, avec une gouvernance multi-niveaux (Davis, 2008). Comme l'indique l'auteur, cette géographie des déchets centrée sur la Nouvelle-Zélande et l'Irlande a été très longtemps négligée, et ne fait pas l'objet d'analyses détaillées. Avec quelques années de recul, il est toutefois possible d'affirmer que le sujet fait l'objet d'un intérêt croissant. Il attire l'attention des chercheurs en sciences sociales, désireux de mieux connaître les tensions croissantes sur la gestion, ou auprès des acteurs de terrain,

soucieux de trouver la meilleure formule pour organiser le service et limiter les frictions autour des sites techniques et des réseaux.

La vocation principale du service de gestion des déchets, c'est-à-dire d'organisation, de décision et d'action dans le but d'améliorer le fonctionnement de la ville, a donc consisté à dresser des garde-fous face aux interactions entre déchets, milieu et hommes. « L'invention des déchets urbains » (Barles, 2005) s'est assortie de l'intégration systématique du facteur spatial, et de décisions préventives sur l'aménagement de la ville, fondées sur un double postulat hygiéniste et organiciste. Au nom de la santé publique, les décideurs ont fait de la distance physique entre l'espace construit et les résidus le moyen de maîtriser les relations délétères entre hommes et milieu, partant de l'idée que la propreté de la ville assurait sa santé, comme s'il s'agissait d'un corps vivant. Confinés, incinérés, les déchets ont connu un déplacement constant vers les bords des villes. Néanmoins, la redéfinition du rapport des habitants aux déchets brouille les frontières spatiales de l'espace public. Lieux stratégiques pour témoigner d'une gestion exemplaire, les villes doivent désormais attester de leur capacité à assurer la sécurité sanitaire, à être efficaces sur le plan économique, à respecter l'environnement et à intégrer leurs citoyens. Ces injonctions à première vue contradictoires sont particulièrement intéressantes parce qu'elles dépassent les « bonnes » pratiques dont la communauté internationale se fait l'écho. Elles dessinent aussi des orientations politiques dans lesquels les déchets et, de manière plus générale, l'environnement urbain sous toutes ses formes, prennent une part active. Aussi, gouverner les déchets consiste à s'interroger sur les paradigmes qui préludent à leur organisation dans l'espace et la coordination de leurs acteurs mais surtout sur le regard que portent les acteurs sur ces opérations en termes d'écologie urbaine, au sens d'un projet de développement territorial (Berdoulay, Soubeyran (dir.), 2002).

Ainsi Laurence Rocher a-t-elle montré comment, par l'intermédiaire des controverses socio-environnementales, les citoyens tentaient d'intervenir dans la gouvernance des déchets en Indre-et-Loire et à Montréal (Québec). Mais elle a aussi souligné les processus de rétroaction, et la construction d'outils de gouvernement qui laissent une plus large part à la participation des citoyens dans les décisions sur les déchets (2006). Ces travaux laissent pressentir que les services de déchets ne participent pas juste en tant qu'un domaine technique supplémentaire dans la gouvernance métropolitaine. Ils constituent des points d'accroche qui structurent, des « opérations qui sortent de l'ordinaire, que ce soit pour les montants investis, les défis techniques, l'architecture et les conséquences irréversibles sur le devenir des villes » (Lorrain, 2011 : 15). Ils animent des débats paradigmatiques, techniques et politico-administratifs.

Cependant, plusieurs thèses récentes ont aussi conclu que le service de gestion des déchets n'entretenait pas un rapport aussi évident avec les changements dans les modalités de prise de décision dans les métropoles. Lise Debout (2012) s'interroge sur les mutations du service de collecte dans les villes égyptiennes. Elle montre que, malgré les appels d'offres internationaux et les tentatives d'éradication des chiffonniers dans un contexte autoritaire, où le niveau local du gouvernement n'a pas d'autonomie, le service de collecte reste diversifié et tente de l'expliquer. Son approche coïncide avec celle de Bénédicte Florin (2010) qui, quant à elle, a entrepris de mieux connaître l'activité des *zabbalin*, petits opérateurs et récupérateurs de déchets au Caire, maillon essentiel dans la gestion sanitaire de la ville. Enfin, abordant de front les déchets solides et l'assainissement, Mathieu Durand (2010) produit une analyse détaillée des inégalités environnementales et écologiques à Lima, au prisme du fonctionnement de ces services. Il montre le poids de l'organisation politico-administrative de la capitale péruvienne sur les contrastes d'accès au service et à un milieu sain, mais il souligne aussi très clairement que le principal problème de ces deux services est l'absence de leur gouvernance. Aux marges des processus de privatisation énoncés précédemment, ils n'attirent que faiblement l'intérêt des acteurs urbains. Acteurs, matières, territoires et flux du service de gestion des déchets se situent toujours entre la marge et le centre. Mais, tout comme les autres ressources territorialisées et drainées en ville, le service de gestion des déchets sont enserrés dans des mailles socio-territoriales, font l'objet de jeux de pouvoir et, de ce fait, offrent des aspérités à l'apparente « liquidité » que leur mondialisation pouvait laisser imaginer.

A Buenos Aires : les oscillations de la gestion métropolitaine des déchets

A Buenos Aires, la gouvernance des déchets est éloquent de ces tâtonnements qui illustrent autant les difficultés à gérer la métropole dans son intégralité que les enjeux d'organisation des aménités urbaines en particulier. Elle éclaire les fluctuations entre diverses écoles de pensée qui ont tenté de proposer les meilleurs outils possibles pour appréhender la réalité métropolitaine complexe, ne serait-ce que dans son découpage politico-administratif (carte 2).

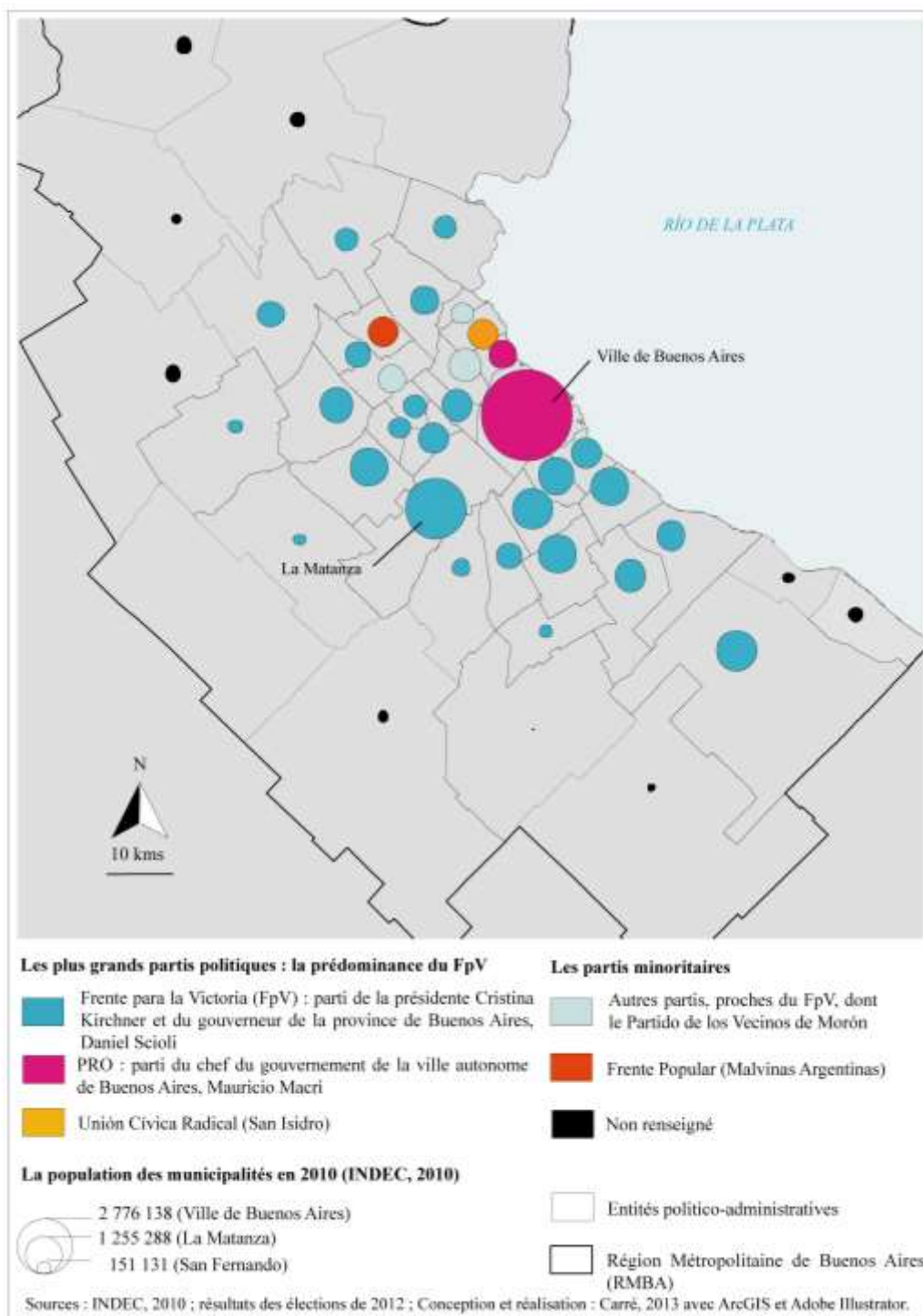
A partir de 1976, se produit une centralisation de la gestion dans l'esprit de l'école réformatrice, sans commune mesure avec ce qui a été observé précédemment, ou de manière contemporaine dans d'autres métropoles. Ces mutations ont un impact central sur la morphologie, les institutions, l'économie, les paradigmes de gestion et les sociétés urbaines de la métropole argentine. Ce changement, effectué sous la houlette du gouvernement militaire se matérialise dans le projet multidirectionnel du *cinturón ecológico*. La coordination des déchets est placée sous la direction de la CEAMSE (Coordination Ecologique Aire Métropolitaine Société d'Etat), avec le rassemblement

de deux provinces (ville autonome de Buenos Aires et Province de Buenos Aires) et du niveau central du gouvernement à travers un acteur économique unique, chargé de négocier avec des prestataires privés. Cette centralisation et cette coordination de la gestion prend place à un moment où les acteurs se démultiplient ailleurs. L'entité est d'autant plus intéressante qu'elle fait preuve d'une remarquable inertie dans le temps. Encore aujourd'hui, l'horizon d'action commun pour le traitement des déchets reste celui de la CEAMSE.

Investie de la mission de garantir l'enfouissement des déchets le plus exhaustif possible sur la base du principe sanitariste, l'entité voit sa légitimité entamée par des accusations qui mettent en cause son excellence technique, sa légitimité politique et institutionnelle dans l'aménagement du territoire. Formulées au nom d'une amélioration de la gestion environnementale des déchets, ces accusations mettent en balance les paradigmes environnementaux et sanitaires. Elles donnent l'occasion de s'interroger sur les temporalités de leur apparition, leur superposition et sur les conflits autour de l'usage des sols et des ressources, comme Claudia Cirelli (2006) avait pu le faire dans le cas des eaux usées à San Luis Potosí (Mexique). Le renforcement du pouvoir des gouvernements locaux, suite à un processus de décentralisation entamé dans les années 1990, a aussi introduit un éclatement du service avec une affirmation des gouvernements locaux, parfois opposés et incapables de s'accorder sur les décisions à prendre. A la suite de Bernard Jouve et de Christian Lefevre (2002 : 13) on peut effectuer le constat de la « multiplication des lieux de pouvoir, en second lieu, la transformation des systèmes de représentation des intérêts (publics et privés) dans le sens du pluralisme et, enfin, une augmentation de la conflictualité entre acteurs et réseaux d'acteurs. ». Ce constat, également effectué par Sylvie Jaglin en Afrique Australe (2001) est d'autant plus fort dans les villes qui ont connu la ségrégation engendrée par l'apartheid. Dans ces conditions, les objectifs d'intégration citoyenne, d'égalisation, d'accès aux ressources urbaines et de redistribution au profit des collectifs les plus déshérités sont mis en péril de manière prégnante. En poussant le scénario dans ses confins, il ne serait plus guère possible « d'identifier une institution dotée de la légitimité et des ressources politiques (budget, expertise technique, administrative, capacités normatives...) agrégeant les demandes des acteurs collectifs et individuels et y répondant par des politiques publiques adaptées sur des territoires pertinents. » (Jouve, Lefevre, 2002).

A Buenos Aires, ces tensions sont palpables dans les divisions de l'espace métropolitain, comme le montre la carte ci-dessous. La désolidarisation du pouvoir central – auparavant, le président national nommait le maire – s'est traduite par le basculement de la ville dans un signe politique opposé à celui du plus haut mandataire, tout comme dans son homologue mexicaine (Prévôt-Schapira, 2001 : 123). Depuis 2008, le chef du gouvernement urbain Mauricio Macri, du parti PRO,

de droite libérale, cultive une féroce opposition à la présidente, Cristina Fernández de Kirchner, et à son parti péroniste, le Partido para la Victoria. Il entretient aussi des relations extrêmement tendues avec le gouverneur de la province de Buenos Aires, Daniel Scioli, également affilié à ce parti.



Carte 3. Partis politiques dans la métropole de Buenos Aires

Dans cet esprit, tout un pan de la littérature en science sociales s'est intéressé à la manière dont les différentes parties en présence se saisissent de dispositifs institutionnels, législatifs et administratifs

de manière novatrice pour faire valoir leur point de vue. En Amérique latine, la fermeture successive des installations d'enfouissement des déchets des plus grandes villes ont déclenché cet intérêt pour les acteurs qui entraient en scène dans la prise de décision sur le territoire, souvent en friction ou en tension avec les décideurs politico-administratifs. Guillermo Wormald et Francisco Sabatini (2004), à travers une lecture en termes de justice spatiale, n'hésitent pas à affirmer que ces décisions déclenchent parfois des « guerres des déchets ». Toutefois, la clôture de ces installations à Santiago en 1999, Buenos Aires en 2004, puis Mexico et Rio en 2012, n'est que la partie émergée d'un système plus ample. Controverses, transactions, protestations et contestations font le quotidien des négociations que mènent les opérateurs, les décideurs, les entrepreneurs, les associations et les ONG pour peser sur le devenir des déchets, leur gestion et leurs territoires. Ils apparaissent comme des indicateurs indispensables pour comprendre le fonctionnement, et les reconfigurations de systèmes d'acteurs territoriaux extrêmement complexes (Melé, 2003 ; 2004 ; 2007 ; 2011).

Problématique : gouverner la métropole par les déchets

En tentant de dépasser ces difficultés, la thèse prend donc un parti audacieux, celui de considérer que les déchets sont un instrument de gouvernement et, plus largement, de l'action publique territoriale. En effet, comme l'a analysé Peter Hall (1989), le changement dans les politiques publiques peut être appréhendé à travers les objectifs de réformes, les instruments mobilisés et leur paramétrage, le paradigme au sein duquel ils s'inscrivent. A Buenos Aires, les enjeux politiques, administratifs, institutionnels, économiques et sociaux autour des déchets oscillent entre plusieurs pôles : ils les engagent comme rebuts et comme ressource. Ces balancements invitent à analyser l'exercice du pouvoir dans le cadre de jeux géopolitiques, mais aussi à travers les actes de citoyenneté. Ils mettent en évidence le caractère cyclique des discussions sur l'aménagement du territoire, partagé entre centralisation et décentralisation. Enfin, ils suggèrent d'analyser l'appropriation, parfois en superposition, de paradigmes comme le sanitarisme et l'environnementalisme.

Loin d'être uniquement des facteurs de blocage dans les prises de décisions sur le devenir de Buenos Aires, les déchets apparaissent plutôt comme un instrument de gouvernement de la métropole. Le foisonnement de pratiques qui visent à préserver le bien commun territorialisé et met l'accent sur l'implication d'une pluralité d'acteurs dans les décisions (Faure, 2011 : 26), se caractérisent par la résurgence des enjeux et des oscillations présentées précédemment. Leur caractère pathogène ou leur potentiel en tant que matières premières secondaires à recycler, suscitent des prises de décision et l'exercice du pouvoir exécutif. Celui-ci agit parfois sans

concertation avec les électeurs, en temps de dictature, ou alors entraîne/résulte de tensions parfois cycliques, avec d'autres intervenants, désireux de faire valoir leur point de vue, et de peser dans les décisions. A la suite de Lascoumes et Le Galès (2004), et au vu de l'incidence de la matérialité et de l'institutionnalité des déchets dans les décisions qui portent sur toute la métropole (Lorrain, 2011), nous pensons qu'il est donc pertinent d'insuffler du sens au gouvernement dans la mesure où les déchets restent très largement un secteur dans lequel les acteurs qui négocient et décident *in fine* sont les acteurs politiques. Néanmoins, notre approche sur le temps moyen de la métropolisation de Buenos Aires rend nécessaire de prendre en compte l'intervention d'un grand nombre d'acteurs. Aussi, en considérant que gouvernement et gouvernance ont tous deux pour objectif l'action, on considèrera que les déchets participent plus largement à « l'ensemble des relations, des pratiques et des représentations qui concourent à la production politiquement légitimée de modes de régulation des rapports sociaux » (Dubois, 2005).

Pour guider l'analyse des liens entre métropolisation de Buenos Aires et métropolisation des déchets, on peut donc considérer que les déchets deviennent un instrument pour gouverner la métropole parce qu'ils se constituent progressivement en un problème public, certes pluriel, selon le point de vue des acteurs en jeu, mais qui, dans tous les cas, a vocation à dépasser le cas particulier et à devenir légitime dans les espaces de délibération publique (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001). Pour cela, les déchets peuvent être entendus comme un terme générique désignant les matériaux, la gestion, les acteurs, le système socio-technique, les institutions qui organisent leur distribution dans l'espace métropolitain et au-delà, ainsi que leur circulations. En empruntant au vocabulaire de la sociologie politique, et plus spécifiquement de la sociologie de l'action publique, on considèrera que les déchets constituent « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires, en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Lascoumes, Le Galès, 2004 : 13).

Dans ces conditions une triple approche s'impose pour comprendre la richesse des interrelations entre la gestion des déchets et la métropolisation de Buenos Aires :

- **La métropolisation de Buenos Aires a-t-elle changé l'organisation des lieux, des acteurs et des flux de déchets ?**

Considérer les dynamiques de métropolisation de Buenos Aires, dans leur rapport à la gestion des déchets n'engage pas uniquement les reconfigurations politico-administratives, socio-spatiales et économiques présentées précédemment. Cet exercice suppose aussi de comprendre comment les

débats sur le redécoupage de l'aire métropolitaine s'articulent avec un autre périmètre lui aussi mouvant, et d'ordre technique, géré par la Coordination Ecologique de l'Aire Métropolitaine (CEAMSE - Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad de Estado). Cette entité transjuridictionnelle gère aujourd'hui près de 90% des déchets métropolitains et dispose de la compétence d'enfouissement de tous les résidus ménagers et assimilés, produits dans l'agglomération, à l'exclusion de tout autre type de déchets depuis 1977. Imposée par le gouvernement *de facto* de la dernière dictature militaire (1976-1983) et conçue par et pour le centre de Buenos Aires, cette entité introduit d'emblée une dissymétrie entre les territoires les plus fortement en prise sur les logiques de la mondialisation, et les autres, moins métropolisés. Analyser l'impact de la métropolisation de Buenos Aires sur la gestion des déchets suppose donc de mesurer le rôle hybride joué par cet acteur institutionnel qui a été l'horizon d'action principal du service urbain de 1977 à 2003, mais a distribué son action de manière fortement hétérogène dans les territoires. Dans ces conditions, peut-on dire que cette entité, qui a contribué à la métropolisation des déchets a produit des résultats similaires à l'intérieur même de la métropole de Buenos Aires ? Faut-il identifier différents types de métropolisation des déchets ? Quel est le poids de la fragmentation socio-économique et spatiale sur cet accroissement des contrastes territoriaux ?

- La métropolisation des déchets a-t-elle entraîné la transformation matérielle et institutionnelle de Buenos Aires ?

Les bornes chronologiques et les temporalités des processus de métropolisation des déchets et de la ville posent une autre inconnue sur leurs interactions. En effet, d'une part, la métropolisation de Buenos Aires n'a pas été synchrone à l'intérieur de ses territoires, certains restant laissés-pour-compte, en raison de la faiblesse de leurs connexions économiques et de leur moindre visibilité à l'échelle mondiale. D'autre part, le système métropolitain des déchets mis en place en 1977 a perduré alors que la métropole de Buenos Aires changeait radicalement de physionomie, que sa production de déchets connaissait les profondes transformations introduites par la société de consommation des années 1990. Il faut donc s'interroger sur la simultanéité des transformations enregistrées dans la gestion des déchets et celles des mutations qualitatives et fonctionnelles de Buenos Aires. La gestion des déchets a-t-elle incorporé la métropolisation de la ville en mesure ou à contretemps de celle-ci ? Notamment, il conviendra de se demander si, dans la pratique, l'élaboration du dispositif de la CEAMSE n'a pas été anachronique par rapport à la métropolisation de Buenos Aires. Conçu pour une entité transjuridictionnelle, certes, mais surtout pour la desserte d'un espace urbain continu, il a vite divorcé du schéma toujours plus émietté et étalé de la

métropole à partir de la fin des années 1980. Enfin, les épisodes violents du coup d'Etat de 1976 ou la crise de 2001 mériteront un examen plus approfondi : en effet, ils ont catalysé l'affleurement de problématiques qui pesaient sur la gestion des déchets, mettant à vif des tensions plus anciennes et précipitant aussi certaines discussions et décisions sur la gestion.

- **Et surtout, les relations territoriales entre les acteurs ont-ils été transformés par la métropolisation des déchets ?**

Enfin, la problématique peut être déclinée à la lumière des mutations qualitatives des processus décisionnels. Le système territorial de la CEAMSE a aussi incarné une modalité du gouvernement de la métropole, caractérisé par l'action de l'Etat central sur un espace d'intérêt stratégique. Il a eu vocation à aplanir les tensions politico-administratives, économiques et démographiques dans la métropole, au défi de processus démocratiques, qui n'ont pas tardé à faire l'objet de revendications dans la phase post-dictatoriale. Ces tensions méritent donc que le système métropolitain de gestion des déchets soit examiné non pas uniquement comme un dispositif technique, mais comme un ensemble organisé d'éléments et d'interactions entre les éléments (Brunet, Ferras, Théry, 1992 : 471), compris ici comme des acteurs. L'examen des controverses autour de ce système sera donc l'occasion de se demander si, au final, celui-ci n'est pas un médiateur pour discuter sur les paradigmes de gestion à l'œuvre dans la métropole et sur les conditions de l'exercice de la citoyenneté. L'émergence de projets de développement territorial différents autour des déchets pose la question du dépassement du système et/ou de son remplacement par d'autres dispositifs d'action publique territoriale.

Hypothèses

Tout d'abord, le travail montre que la thèse de la fragmentation par l'accès aux services ne suffit pas à expliquer les contrastes de la prestation dans l'agglomération de Buenos Aires dans la mesure où la quasi-totalité de la population dispose d'un service plus ou moins régulier. La métropolisation comme facteur de fragmentation sociale, économique et spatiale à différentes échelles dans la métropole entraîne plutôt de profondes **disparités qualitatives** dans la prestation du service de base de gestion des déchets qui sont saisies par les acteurs pour peser dans la gouvernance métropolitaine et tenter d'infléchir les décisions pour corriger ces disparités.

En second lieu, ce travail fait l'hypothèse que la métropolisation de la gestion des déchets a eu lieu en plusieurs étapes organisées autour d'un **changement de paradigme**. Le travail tentera de mettre

en évidence que *la première métropolisation* de la gestion des déchets est allée de pair avec les débuts du libéralisme argentin mais a été guidée par l'impératif de la sécurité sanitaire. Celui-ci, à l'œuvre depuis le début du XXe siècle, avec les politiques urbaines hygiénistes implantées à Buenos Aires, a connu un changement d'intensité et une différenciation socio-spatiale. La *seconde métropolisation* de la gestion des déchets, quant à elle, a accompagné la profonde mise en cause du modèle néolibéral au cours de la crise de 2001, qui a sonné « l'échec d'un modèle historique pervers » (Schvarzer, 2003). Cet ébranlement profond a aussi entraîné l'affirmation d'acteurs sociaux puissants, qui ont soutenu l'émergence d'un nouveau paradigme de gestion, d'ordre environnemental. Celui-ci était discuté depuis plusieurs décennies, gagnant en amplitude à travers des controverses sur les territoires de proximité, notamment autour des décharges, mais ne perce qu'au moment de ces bouleversements.

Enfin, la troisième hypothèse est celle d'une **transition** visible dans la gestion, qui se traduit par l'apparition de nouveaux acteurs et de nouvelles échelles d'action, des changements dans les territoires et dans la direction des flux des déchets dans la métropole. Loin d'éclater le système de la CEAMSE est soumis à une reconfiguration de ses modalités géographiques, techniques et institutionnelles. De manière plus générale, avec l'obsolescence des décharges des années 1970, l'émergence du recyclage et la pluralisation de l'action publique territoriale en matière de gestion des déchets, on assiste aux prémises d'une transition multidirectionnelle. La reterritorialisation des décharges fermées, l'exploration des « frontières » de l'aire d'influence de Buenos Aires, l'apparition de services pour les espaces métropolisés interrogent la redistribution des cartes de la gouvernance métropolitaine.

Sur le terrain

Le travail de terrain s'est organisé autour de deux séjours de recherche de six mois chacun, de mars à fin août 2010 et de mars à fin août 2011. Il a permis d'effectuer 98 entretiens qualitatifs semi-directifs (annexe 4) auprès des acteurs politico-administratifs et de la CEAMSE, des entrepreneurs privés de la gestion des déchets et de l'urbanisation, des ONG et des associations de riverains, des coopératives de récupérateurs. Un travail de documentation a été développé à la CEAMSE, au centre de documentation de la ville de Buenos Aires et au service de la transparence de la municipalité de Morón. Il a été précédé par une prise de contact avec le terrain au cours du Master 2, de mars à juin 2008, et par une année de césure passée en Argentine de septembre 2008 à juin 2009. Entre septembre 2008 et août 2010, des entretiens avec les municipalités de la Région

Métropolitaine de Buenos Aires ont été menés et ont permis de construire un panorama de la gestion des déchets et de ses acteurs dans le *conurbano*.

Le second séjour a pu avoir lieu grâce à une allocation à la mobilité attribuée par l'Institut des Amériques (IdA). Il a été consacré au dépouillement des archives de l'ingénieur Aldo Mennella, acteur-clé de la CEAMSE dans les années 1980 et 1990, des documents relatifs à l'appel d'offres pour la collecte des déchets de la municipalité de Morón (2000 et 2006) et des retranscriptions des sessions du conseil municipal de la capitale fédérale et de la législature de la ville de Buenos Aires (CEDOM). Des entretiens complémentaires ont été menés auprès des municipalités et des entreprises privées de collecte des déchets. Enfin, plusieurs entretiens ont été menés avec les associations de riverains d'Avellaneda, Quilmes et González Catan.

L'année de césure 2008-2009 a été occupée par une observation au sein de la municipalité de La Matanza (secrétariat municipal de l'environnement et du développement durable (SAyDS)) et la confection d'un système d'information géographique sur les mini-décharges. L'année a été complétée par la participation aux séminaires réguliers de l'Instituto del Conurbano à l'Université Nationale General Sarmiento (UNGS). Les discussions autour des ouvrages *Recicloscopio II* et *Recicloscopio III*, de l'anthropologue Francisco Suárez et l'actualisation des données de l'Atlas environnemental de Buenos Aires ont enrichi cette réflexion.

Les syndicats de représentation des transporteurs n'ont pas pu être contactés malgré des efforts fournis et répétés.

Plan de la thèse

La thèse est organisée en trois parties. Chacune a pour objectif de vérifier les hypothèses posées précédemment. La première se concentre sur le service urbain de gestion des déchets. La deuxième explore l'application de deux volets de l'écologie urbaine, l'hygiénisme et l'environnementalisme, en deux moments critiques de la gestion de la métropole, 1976 et 2001. La troisième partie montre comment les reconfigurations du système de gestion sous le signe de la durabilité se fondent sur la valorisation matérielle et territoriale des déchets.

Première partie : Le service urbain de gestion des déchets dans une métropole fragmentée

Le fonctionnement actuel du service urbain de gestion des déchets comme service de propreté dans une métropole fragmentée peut être analysé à travers trois processus : l'urbanisation ; la métropolisation ; la décentralisation. Le chapitre 1 fait état des problèmes opérationnels de la gestion des déchets dans un espace urbanisé discontinu, soumis à de forts contrastes socio-économiques et à une accessibilité routière différenciée. Le chapitre 2 met l'accent sur les changements des rapports de force dans la métropole. Il pose la question des difficultés de la gestion transjuridictionnelle du traitement des déchets, fonctionnelle à la CEAMSE, dans un contexte de renforcement du *conurbano*. Le chapitre 3 se consacre à l'analyse des relations entre acteurs de la collecte, acteurs politico-administratifs et acteurs associatifs face à la décentralisation des compétences auprès des gouvernements municipaux.

Deuxième partie : Sanitarisme et environnementalisme dans la métropole libérale

La deuxième partie se consacre à l'entrée dans les débats métropolitains de deux paradigmes de gestion des déchets en des moments décisifs qui bornent l'ouverture et la mise en question du modèle libéral en Argentine. La gestion sanitaire et la gestion environnementale sont toutes deux défendues au nom de l'amélioration de l'écologie urbaine, et servent pour l'une à justifier le lancement du système de la CEAMSE en 1977 et pour l'autre à le contester en 2001. Le chapitre 4 analyse comment la convergence des récits de crise urbaine, produits par le gouvernement *de facto*, et les débats latino-américains sur l'amélioration de la santé publique dans les très grandes villes, ouvrent la voie au lancement du projet du *cinturón ecológico* et plus largement du système de la CEAMSE. Dans le chapitre 5, il s'agira de se demander comment les récits et les discours de la crise de 2001 formalisent l'émergence de préoccupations environnementales dans les arènes publiques. En discréditant le système CEAMSE et la sécurité sanitaire que celui-ci prétendait offrir, ces tensions interrogent les négociations de nouveaux acteurs pour participer à la gouvernance des déchets.

Troisième partie : Reconfigurations du système territorial et valorisation des déchets

La troisième partie montre comment dans l'après-crise de 2001, le système de la CEAMSE, en tant qu'ensemble d'acteurs, de territoires et de modalités de traitement est appelé à se reconfigurer. Deux processus métropolitains, la connectivité et la diffusion, serviront de guides à une réflexion qui prendra un appui plus général sur l'émergence du développement durable urbain dans l'action

publique territoriale autour des déchets. Dans le chapitre 6, les pratiques territoriales par les récupérateurs urbains réunis en coopératives sont examinées. Bien qu'ils soient légitimés comme acteurs de la valorisation matérielle des déchets, les récupérateurs posent des problèmes de gestion de la pauvreté et de l'informalité en ville parce que leur activité se déploie de manière transjuridictionnelle au maillage politico-administratif argentin. Le chapitre 7 explore la gestion de la ville diffuse à travers les stratégies de valorisation des territoires des déchets sur les bordures de la Région Métropolitaine de Buenos Aires.

Première partie

Le service urbain de gestion des déchets dans une métropole fragmentée

Introduction de la première partie

Alors qu'en Amérique latine 25% des déchets urbains achèvent leur course dans des décharges à ciel ouvert, Buenos Aires enfouit près de 90% de ses déchets dans des installations contrôlées. Cette meilleure gestion est généralement attribuée à l'existence d'équipements de transfert et d'enfouissement coordonnés par une entité métropolitaine, la Coordination Ecologique de l'Aire Métropolitaine de Buenos Aires (CEAMSE - Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad de Estado), dont la compétence s'est ajustée aux espaces couverts par l'agglomération. Fondé durant la dernière dictature militaire, en 1977, cet ensemble d'installations techniques a donné le ton à la gestion des déchets, pesant indirectement sur les modalités de la collecte. Face aux difficultés que rencontraient les autres grandes villes de la région pour coordonner ces services, Buenos Aires faisait office d'exception, offrant l'image d'une métropole réunie autour de l'« univers de référence » (Akrich, 1993 : 5) de l'enfouissement contrôlé et de la collecte exhaustive. Pourtant, aujourd'hui, dresser ce portrait sans heurts du service urbain dans la métropole argentine s'avère plus malaisé que ne le laissent entendre les sites internet des différentes institutions. Comme São Paulo, Santiago du Chili, Mexico, ou même Paris, Buenos Aires doit faire face à une fragmentation politico-administrative, socio-économique et institutionnelle, qui entrave la plupart des aspects de sa gestion. Transports, eau, électricité, immobilier, assainissement sont tout autant frappés par les frictions entre des acteurs pléthoriques, enclins à faire valoir le local contre le métropolitain, mais désireux de bénéficier des retombées socio-économiques de cette échelle sur leur territoire. En bref, les spectres de la « métropole ingouvernable » (Yates, 1977) et de la « ville sauvage » (Castells, 1983) identifiés dans les villes nord-américaines au tournant des années 1970 et 1980 planent aussi sur la plus vaste des métropoles argentines. L'identification « d'une institution dotée de la légitimité et des ressources politiques (...) agrégeant les demandes des acteurs collectifs et individuels et y répondant par des politiques publiques adaptées sur des territoires pertinents » (Jouve, Lefevre, 2002 : 13), s'avère une mission difficile, voire impossible. Peut-on pour autant souscrire au risque de l'éclatement énoncé dans les années 1990 pour les villes françaises (Coutard, May, Veltz, 1996) ou à celui de l'insularisation, qu'Emilio Duhau et Angela Giglia diagnostiquaient pour la métropole de Mexico (Duhau, Giglia, 2012) ?

Le système sociotechnique des déchets et ses différentes étapes (production, collecte et enfouissement, représentés sur la figure 1.1.) voient s'essouffler leur capacité à assurer l'hygiène urbaine en tous points de la métropole. Ce constat, effectué par la plupart des acteurs de la métropole, rejoint les débats sur l'échec de l'universalisation des services qu'ont suscités certaines organisations internationales comme la Banque Mondiale (WB) et le Fonds Monétaire International (FMI) à partir du milieu des années 1990. Pourtant, s'en tenir à cette seule observation équivaldrait à passer sous silence les mutations territoriales que révèlent aussi les problèmes d'organisation du service. Ceux-ci font leur apparition dans des discussions nombreuses autour du développement urbain, et dans lesquelles s'entrechoquent des rivalités anciennes. Nord et Sud, centre et périphérie, cœurs et marges traversent les décisions sur la ville depuis le début du XXe siècle et émergent dans les revendications et les arrangements entre acteurs. Ils rejoignent aussi des débats plus généraux sur la gouvernance métropolitaine, que les trois temps de cette partie auront vocation à explorer.

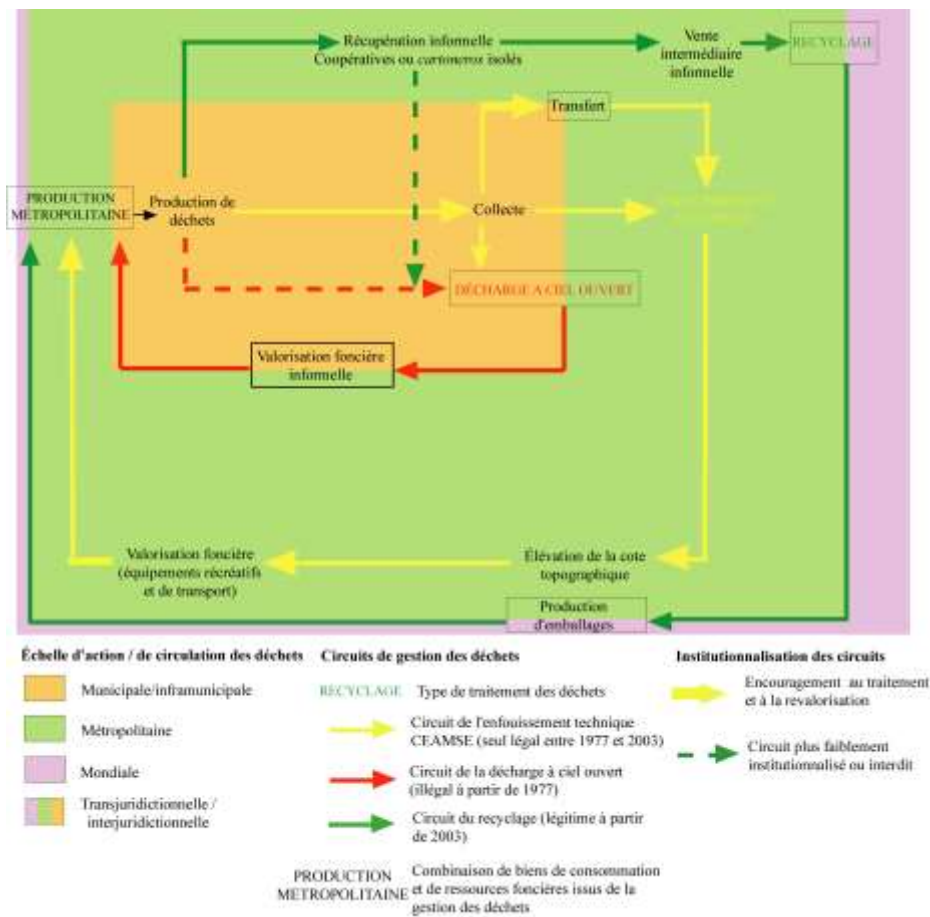


Figure 1.1. Le fonctionnement de la gestion des déchets dans la métropole de Buenos Aires

Le chapitre 1 présente le fonctionnement opérationnel de la gestion des déchets dans une métropole fragmentée. Partant du cadre commun à l'ensemble de l'agglomération, la pratique de

l'enfouissement contrôlé dans le système CEAMSE, la réflexion approfondit peu à peu les problèmes rencontrés à différentes échelles – métropolitaine, municipale, infra-municipale. Le chapitre révèle comment l'organisation de la collecte et du traitement, ainsi que le financement d'un service auquel ne contribue qu'une fraction de la population, entraînent des tensions, mais aussi des arrangements au quotidien destinés à assurer la sécurité sanitaire des habitants.

Le chapitre 2 se consacre au glissement des enjeux de la gestion des déchets du centre vers les banlieues. Il montre que le système sociotechnique de la CEAMSE, énoncé par et pour le centre de la ville de Buenos Aires en 1977, devient toujours plus largement tributaire des décisions formulées par et pour le *conurbano*. Concentrant plus de dix millions d'habitants, c'est-à-dire un quart de la population argentine, les trente-quatre municipalités qui le composent et sont situées dans la province de Buenos Aires pèsent toujours plus lourdement dans les choix d'aménagement du territoire métropolitain. Toutefois, les bras de fer géopolitiques qui se tiennent entre les entités politico-administratives oscillent entre confrontation, concertation et absence de débat. Ils se centrent sur certains enjeux économiques, laissant en retrait des questions cruciales, comme celles des décharges à ciel ouvert et des passifs environnementaux des sites d'enfouissement.

Enfin, le chapitre 3 montrera que les débats autour de la collecte participent, quant à eux, à la reformulation des jeux de gouvernance à l'intérieur des limites municipales. Placée sous le signe de la privatisation, l'organisation de ce service met en jeu trois acteurs principaux : municipalités, entreprises, représentants des transporteurs. Au cours des années 1990, l'action de chacun d'entre eux a été modifiée par l'avènement de l'ultralibéralisme, qui a fait de l'efficacité économique un mot d'ordre de la gestion municipale. Néanmoins, les processus de décentralisation ont entraîné un désengagement de l'État national et provincial et ont aussi contraint les décideurs locaux à adopter des pratiques de « bonne gouvernance ». Pour promouvoir la compétitivité de leurs territoires, la transparence, la participation citoyenne et la gestion environnementale, ces derniers sont aussi tributaires des efforts entrepris par les concessionnaires et les syndicats professionnels pour prendre acte de ces principes.

Chapitre 1

Le fonctionnement du service dans la métropole divisée

L'« invention » des déchets comme catégorie de l'action publique urbaine (Barles, 2005), à la fin du XVIII^e siècle, dans les villes européennes, et sous la houlette hygiéniste, a entraîné l'organisation de leur collecte et de leur confinement au nom de la sécurité sanitaire. Il s'agit d'un service urbain de base, au même titre que l'eau, l'électricité, l'assainissement et le transport. Comme ces derniers, il a été marqué du sceau de l'universalisme, au sens où son accès conditionne l'incorporation des individus qui en bénéficient à l'ensemble urbain. Le service de gestion des déchets progresse donc au même rythme que le front de l'urbanisation. Sa mise en œuvre, et tout particulièrement celle de la collecte, nécessite peu de moyens : quelques camions, et un site de traitement des déchets situé à distance raisonnable des espaces habités. A Buenos Aires, la systématisation de la collecte et de l'enfouissement technique, à partir de 1977, suggère que les efforts entrepris pour perfectionner le service ont eu vocation à étendre très largement « l'idéal infrastructurel moderne » (Marvin, Graham, 2001 : 91). Par leur connexion à des réseaux de collecte et à des infrastructures de confinement des déchets, les habitants adhèreraient aussi à des normes et des pratiques urbaines. Pourtant, même si près de 100% des habitants de la métropole ont accès à la collecte, et 90% à l'enfouissement contrôlé des déchets, peut-on dire que le service est égal en tous points de la métropole ? Selon Olivier Coutard et Géraldine Pflieger (2002 : 141), l'universalisation des services urbains a été menée au nom d'une « conception non marchande des services en réseaux ; le raccordement aux réseaux, davantage que le seul accès aux services, était conçu comme un symbole de l'égalité républicaine, comme un élément du lien social et comme un instrument de modernisation de la société ». Cette affirmation peut guider la présentation du service urbain de gestion des déchets à Buenos Aires, mais il est nécessaire d'indiquer qu'il existe des modalités de mise en réseau extrêmement diversifiées qui relativisent l'uniformisation du service. Dans ces conditions, l'accès à la gestion des déchets semble relever d'« une conception de l'ordre

social qui ne serait ni un effet de composition des relations individuelles, ni le résultat de processus structurels de domination mais plutôt le produit d'un ensemble d'arrangements institutionnels » (Commaille, 1998 : 12). Ces arrangements sont visibles à différentes échelles. Aussi la réflexion empruntera-t-elle un cheminement linéaire inverse à celui que proposent de nombreux travaux institutionnels ou scientifiques sur la gestion des déchets. Elle partira de l'horizon technique de référence commun, dans la métropole, celui de l'enfouissement technique, puis explorera les différentes modalités d'accès à la collecte, tributaires du foncier et des conditions du bâti urbain. La dernière partie montrera que la différenciation socio-spatiale très fine de la production des déchets n'est pas prise en compte dans le financement du service. Désolidarisé de la consommation des usagers, ce dernier participe aux débats virulents et récents sur la redéfinition de l'impôt local dans la ville de Buenos Aires.

A- Un système métropolitain d'enfouissement des déchets

Confronté à la saturation de ses installations, le système métropolitain de traitement des déchets de Buenos Aires assure mal la mission de gestion centralisée des résidus dont il avait été investi en 1977. Comment ce système sociotechnique, élaboré sous un gouvernement *de facto* (1976-1983), fonctionne-t-il ? Pourquoi ses dysfonctionnements actuels aiguïssent-ils de fortes inégalités socio-spatiales ?

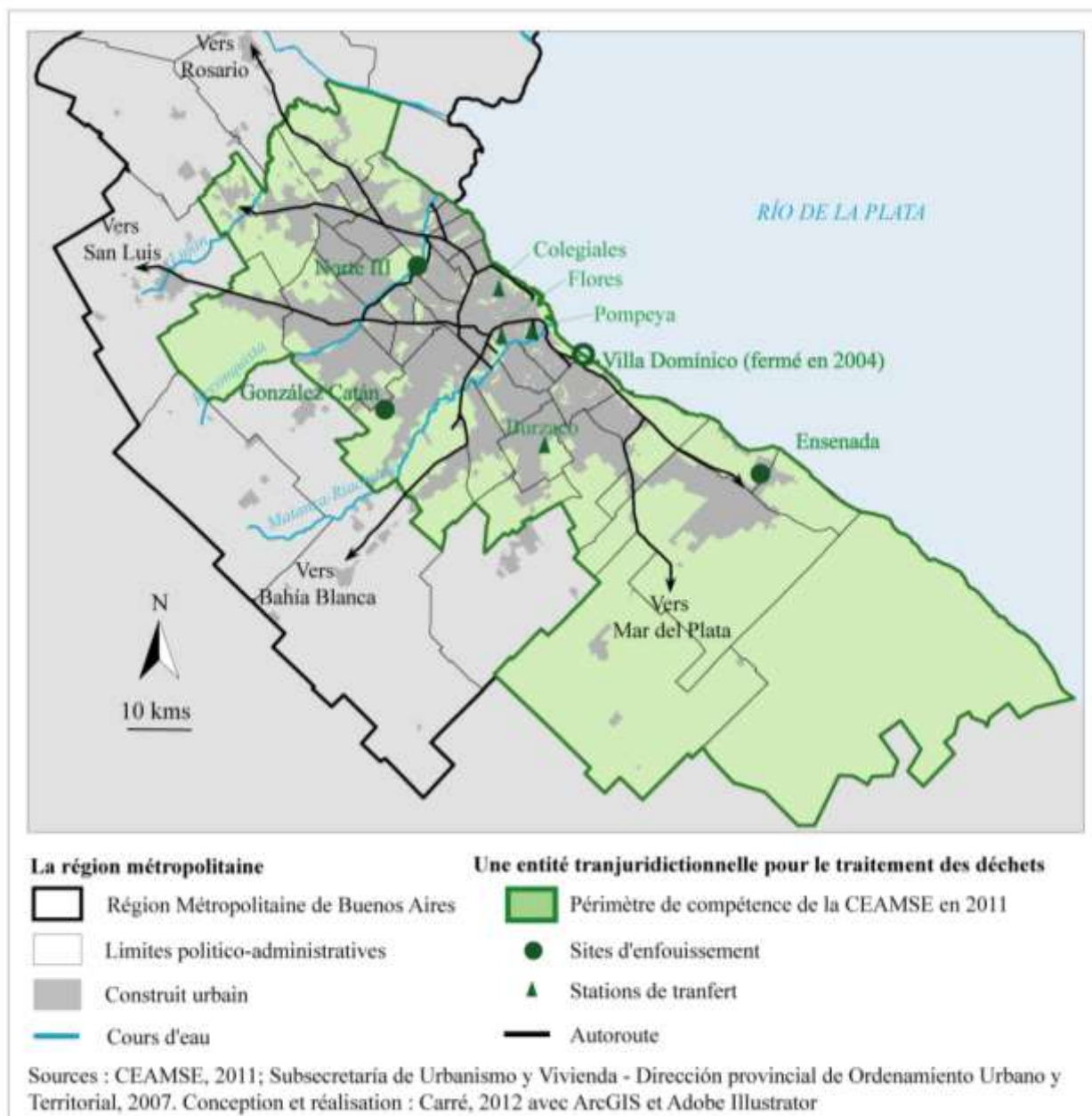
1-Le système sociotechnique d'enfouissement

Dans un grand nombre de métropoles latino-américaines, la question de l'évacuation des déchets constitue un problème central pour le fonctionnement de la ville. Elle suppose de gérer, de manière coordonnée, des sites localisés en bordure de l'agglomération. A Buenos Aires, le dispositif d'enfouissement des déchets géré par la Coordination Ecologique de l'Aire Métropolitaine Société d'État (CEAMSE) a contribué à contenir ce morcellement. Néanmoins, il a été implanté par la force, et au défi de toute procédure démocratique, par un régime militaire répressif qui concevait l'espace métropolitain comme une page vierge sur laquelle inscrire de grands projets éditaires. Ce système sociotechnique (« Large Technical System ») (Offner, 1996) délimite l'intérieur de la métropole, soumis à une redéfinition constante, tributaire de l'expansion de l'agglomération, et l'extérieur, celui des municipalités qui n'ont pas accès à ses installations.

a- Le périmètre de compétence de la CEAMSE

La CEAMSE naît en 1977, par le décret-loi 9 111/77, promulgué sous la dernière dictature militaire argentine (1976-1983). Elle apparaît dans la lignée d'autres expériences menées à Santiago du Chili (EMERES), São Paulo (LIMPURB) ou Rio de Janeiro (COMLURB). Au début des années 1970, les décideurs qui gèrent et gouvernent ces grandes villes ont convenu de construire des entités chargées de tout ou partie des activités relatives à la gestion des déchets. Dans la veine de l'école « réformatrice » de la gestion urbaine (Jouve, Lefevre, 1999 : 838-839), elles ont été dotées de compétences territoriales qui dépassaient la complexité croissante des agglomérations et les tensions politiques entre les territoires. Alors que, dans les autres villes, ces entités transjuridictionnelles ont connu des phases de disparition, ou de rétraction, la CEAMSE, elle, a perduré. Obligées d'envoyer leurs déchets dans ses installations et de financer ce service de 1977 à 2009, les municipalités et la ville de Buenos Aires continuent de le faire, faute d'alternative à ce système. Dans la métropole de Buenos Aires, le périmètre de compétence de la CEAMSE regroupe la ville-centre et son *conurbano*, localisé dans la province de Buenos Aires (Introduction générale).

Cependant, ce périmètre connaît des ajustements successifs. Il passe de 19 municipalités en 1977 à 34 en 2012, recouvrant au plus juste l'extension de l'agglomération, en tant qu'espace occupé par le bâti urbain. Il recouvre donc la Région Métropolitaine de Buenos Aires (RMBA) dans son extension la plus large, mordant même sur l'aire métropolitaine du Grand La Plata, située à plus de 40 kilomètres au sud-est. Cette dilatation a eu pour objectif d'incorporer les entités politico-administratives les plus lointaines du centre, mais situées dans l'orbite métropolitaine. A partir des années 1990, ces municipalités rurales, situées à 30 ou 40 kilomètres de la ville-centre, sont confrontées à de nouvelles logiques d'urbanisation, caractérisées par le morcellement. Elles voient émerger des quartiers informels vastes et densément peuplés ainsi que des *countries*, ou quartiers résidentiels fermés, en nombre toujours plus grand. Cet accroissement de la population entraîne une augmentation de la production de déchets dans ces municipalités. Ainsi, Pilar et Presidente Perón s'agrègent-elles d'abord aux dix-neuf municipalités initiales. Puis cinq nouvelles municipalités s'ajoutent à l'aire gérée par la CEAMSE à partir de 1998. Luján et General Rodríguez en 1998, puis Brandsen et Magdalena en 2002, et enfin Escobar en 2003 complètent l'ensemble (carte 1.1.).



Carte 1.1. Le système métropolitain de gestion des déchets

b- Les stations de transfert : entre espaces de production et d'accumulation des déchets

Le choix de la localisation des sites d'enfouissement relève d'un arbitrage économique et sanitaire. Leur localisation périurbaine répond à une équation entre la distance aux espaces construits et habités, le prix du foncier, sa dévalorisation liée au traitement des déchets, et les coûts du transport de 15 000 tonnes de déchets quotidiennes. Les stations de transfert des déchets apparaissent donc comme des équipements nœuds, qui assurent la connexion entre les lieux de production des déchets et les lieux de leur disposition. Si les installations de traitement des déchets sont périphériques, les stations de transfert, quant à elles, sont interstitielles. Il s'agit d'infrastructures dans lesquelles les camions de collecte qui sillonnent les rues des villes entrent et déversent leur chargement. Celui-ci est compacté dans des camions de transport de longue distance qui, à leur tour, prennent la route pour se rendre vers les installations d'enfouissement. Cette modalité permet d'effectuer des économies d'échelle. En effet, les camions de longue distance transportent le contenu de quatre à six camions de collecte. Entre 1970 et 1993, le seul district fédéral de Mexico s'est équipé de treize stations de transfert (Sánchez Gómez, Estrada Núñez, 1996 : 7), dans une logique de maillage régulier de l'espace. A Lima, malgré les restrictions législatives liées à ces équipements, on comptait sept centres de transfert en fonctionnement dans la municipalité en 2010 (Durand, 2010 : 154). A Buenos Aires, quatre stations sont en activité. Les trois équipements édifiés sous la dictature militaire se localisent dans la ville-centre de Buenos Aires, depuis 1979 et ont une capacité de 1 600 à 2 600 tonnes de déchets par jour⁴. Ils sont localisés au nord (Chacarita), au sud-ouest (Flores) et au sud-est (Pompeya). Les municipalités du *conurbano* utilisent également ces équipements. Depuis 2008, celles du sud de la métropole ont recours à la station de transfert de Burzaco, localisée à Almirante Brown (carte 1.1.).

c- Les sites d'enfouissement

Les déchets sont entreposés dans des installations qui, jusqu'aux années 1990, se situaient dans les franges lointaines de l'agglomération de Buenos Aires. Comme l'indiquent André Fleury et Pierre Donadieu (2003 : 20), elles exercent la fonction de « périphéries-rejets » tout à la fois nécessaires et maintenues à l'écart. L'adage « out of sight, out of mind » [loin des yeux, loin du cœur] (Melosi, 1973 : 628) résume correctement la logique de disposition à l'œuvre depuis 1977. Suivant un métabolisme urbain linéaire (Coutard, 2010 : 193), les résidus sont prélevés au centre,

⁴ <http://www.ceamse.gov.ar/ciclo-de-la-basura/recepcion-1ra-separacion-y-compactacion/>, consulté le 14 août 2013.

emmenés vers les périphéries et accumulés à l'interface entre espace aggloméré et construit, et espace rural non bâti.

A Buenos Aires, les installations de gestion des déchets sont au nombre de quatre (carte 1.1.). Elles reprennent les principes d'isolation du sol, de l'atmosphère et des aquifères énoncés par l'American Civil Society of Engineers (ACSE) nord-américaine. La figure 1.2. reproduit l'architecture standardisée d'un site d'enfouissement. L'objectif principal consiste à limiter l'« ensemble de problèmes, de risques et de dysfonctionnements » (Larrue, 2000 : 38) de l'environnement, les déchets étant considérés comme des externalités négatives, coûteuses pour l'environnement et les collectivités locales.

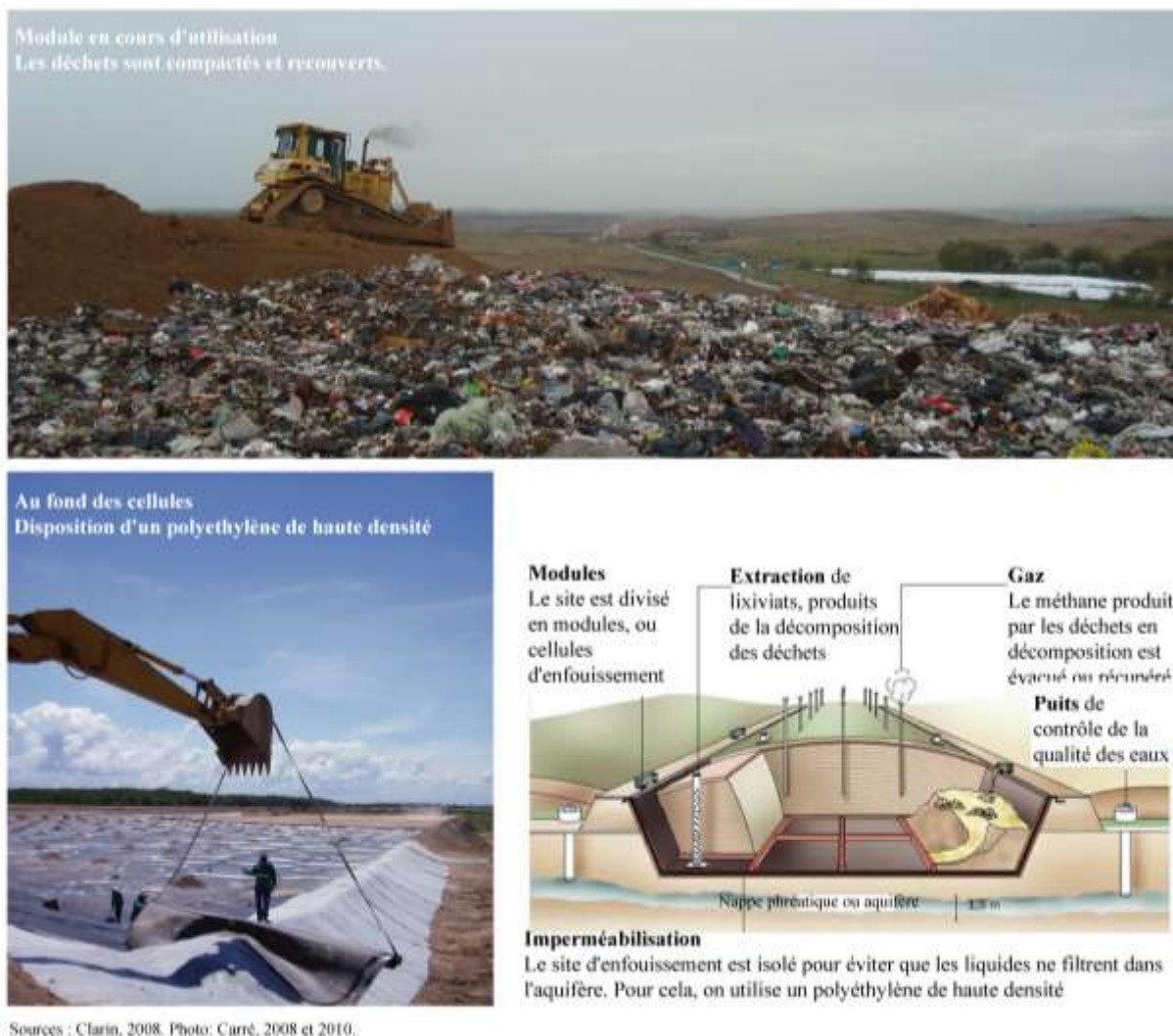


Figure 1.2. Un site d'enfouissement technique en coupe

Jusqu'en 2004, l'ensemble du dispositif se fondait sur le découpage de la métropole en trois zones. La distance des municipalités au site d'enfouissement le plus proche avoisinait dix à vingt kilomètres. Une fois leurs déchets acheminés, les entités politico-administratives payaient environ 10 dollars par tonne traitée, l'un des tarifs les plus faibles d'Amérique latine (Fundación Metropolitana, 2004 : 77). A partir de cette date, et en raison des mutations importantes enregistrées par ce système centre-périphérie, la CEAMSE doit composer avec la « fin d'un dogme » (Coutard, 2010), celui des grands systèmes techniques. A l'image des infrastructures de transport, d'eau et d'électricité dans les grandes villes, le service d'enfouissement des déchets est confronté à de nombreuses difficultés.

2-La crise des infrastructures

A Buenos Aires, la clôture successive de deux des installations d'enfouissement marque cette crise dans le domaine des déchets. Le paradigme technocentrique qui avait prévalu s'essouffle face aux accusations nourries que portent certaines associations de riverains contre la sécurité sanitaire des sites. En introduisant une reconfiguration géographique du système, cette crise exacerbe aussi une inégalité d'accès au service d'enfouissement entre nord et sud, exhumant par la même occasion un débat sur l'urbanisation vieux de plus d'un siècle.

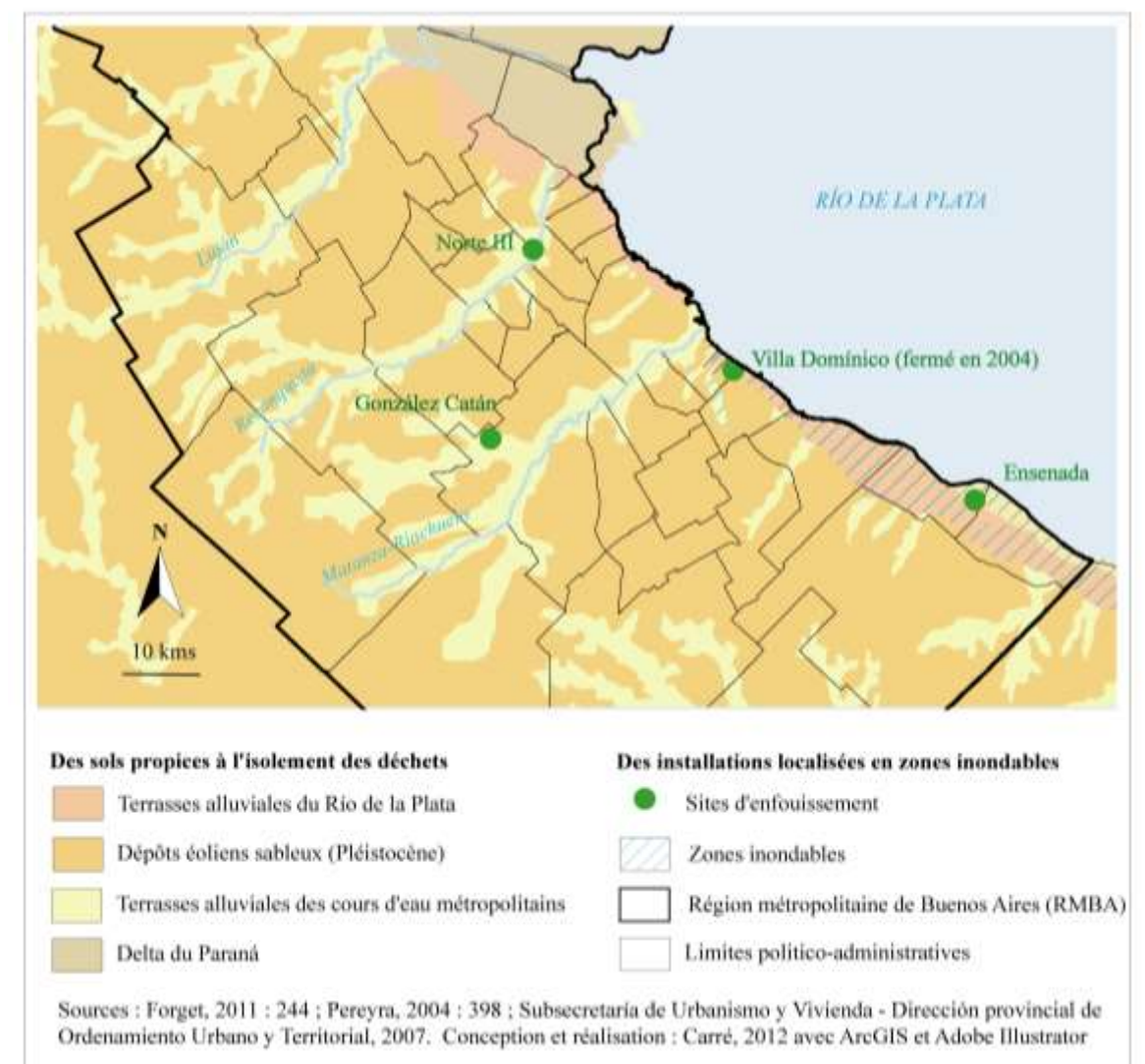
a- Les risques environnementaux

Le paradigme clinique qui a justifié l'édification des sites d'enfouissement s'émousse à partir de la fin des années 1990. Selon Corinne Larrue (2000), il s'agit de l'une des trois conceptions de l'environnement qui guident la formulation et la mise en application des politiques dans ce domaine de l'action publique : objective et biocentrique ; subjective et anthropocentrique ; technocentrique, ou clinique. Cette dernière « a vocation à déterminer ce qui dans la nature est acceptable pour l'homme et ce qui, dans les activités humaines, est acceptable pour la nature ». Or, cette conception varie dans le temps et dans l'espace, au gré des événements, des informations ou des cultures (Larrue, 2000 : 38). La pression qu'exercent des groupes de riverains pour que soient fermées les plus vieilles des installations d'enfouissement peut être située dans le cadre de ces mutations. Tout d'abord, les sites ont été absorbés par l'urbanisation. Même si, en 1977, les équipements localisés à Villa Domínico et González Catán se trouvent déjà à proximité des quartiers éponymes, la densification du tissu urbain a érodé la séparation des hommes et des déchets. En 2004, le président de la CEAMSE déclare dans un entretien avec la Fundación Metropolitana (2004 : 77) :

Un site d'enfouissement technique peut donner toutes les garanties possibles du point de vue de la gestion environnementale mais lorsqu'il est enserré dans la croissance urbaine il entraîne des problèmes relationnels : personne n'aime vivre en face d'un endroit où l'on traite plusieurs milliers de tonnes de déchets.

Des incertitudes environnementales sont formulées, d'abord par les riverains du site de Villa Domínico. Le chapitre 2 approfondira les modalités de leur mobilisation. Cependant, on peut relever le chef d'accusation brandi par ces habitants regroupés en association. En effectuant une corrélation entre la multiplication de cas de leucémie infantile chez leurs enfants et la gestion du site d'enfouissement, ils ébranlent l'idée selon laquelle les installations de la CEAMSE sont des lieux qui garantissent la sécurité sanitaire dans l'agglomération. Plusieurs risques environnementaux peuvent être relevés, mais celui de la pollution aquatique est le plus aigu, les infrastructures d'enfouissement se localisant dans le bassin-versant de trois des principaux cours d'eau métropolitains. Comme le montre la carte 1.2., Norte III se situe dans le lit majeur du Río Reconquista ; les sites de Villa Domínico et Ensenada sont construits sur la plaine alluviale du Río de la Plata ; le site de González Catán à quelques centaines de mètres de l'arroyo Morales, un affluent du Matanza-Riachuelo. Les aquifères Pampeano et Puelchense⁵ affleurent à moins de cinquante centimètres sous le niveau du sol et le Río de la Plata court à quelques centaines de mètres des cellules. La nature imperméable des sols, des limons éoliens et argileux, avait été retenue lors du choix de la localisation des installations en 1977. Les terrasses alluviales du Río de la Plata sont composées d'argiles expansibles, épaisses de quelques mètres. A Norte III et González Catán, les basses terrasses des cours d'eau Reconquista et Morales, qui culminent à cinq à dix mètres d'altitude, sont également composées de limons éoliens quaternaires, de nature argileuse. Néanmoins, malgré ces précautions et les dispositifs techniques destinés à isoler les cellules, les risques de pollution sont importants. A Norte III, l'aquifère affleure ; à González Catán, il se trouve à une profondeur de quelques mètres, à peine (Pereyra, 2004 : 408-409). Par ailleurs, les marées contraires des *sudestadas* et les précipitations de la fin de l'été (*cigarros* et *pampeanos*) entraînent des crues qui augmentent les risques d'infiltration des lixiviats, produits liquides de la décomposition des déchets.

⁵ L'aquifère Pampeano est le plus proche de la superficie terrestre. Le Puelchense est confiné plus profondément, et il s'agit de l'une des plus grandes réserves d'eau douce de la région.



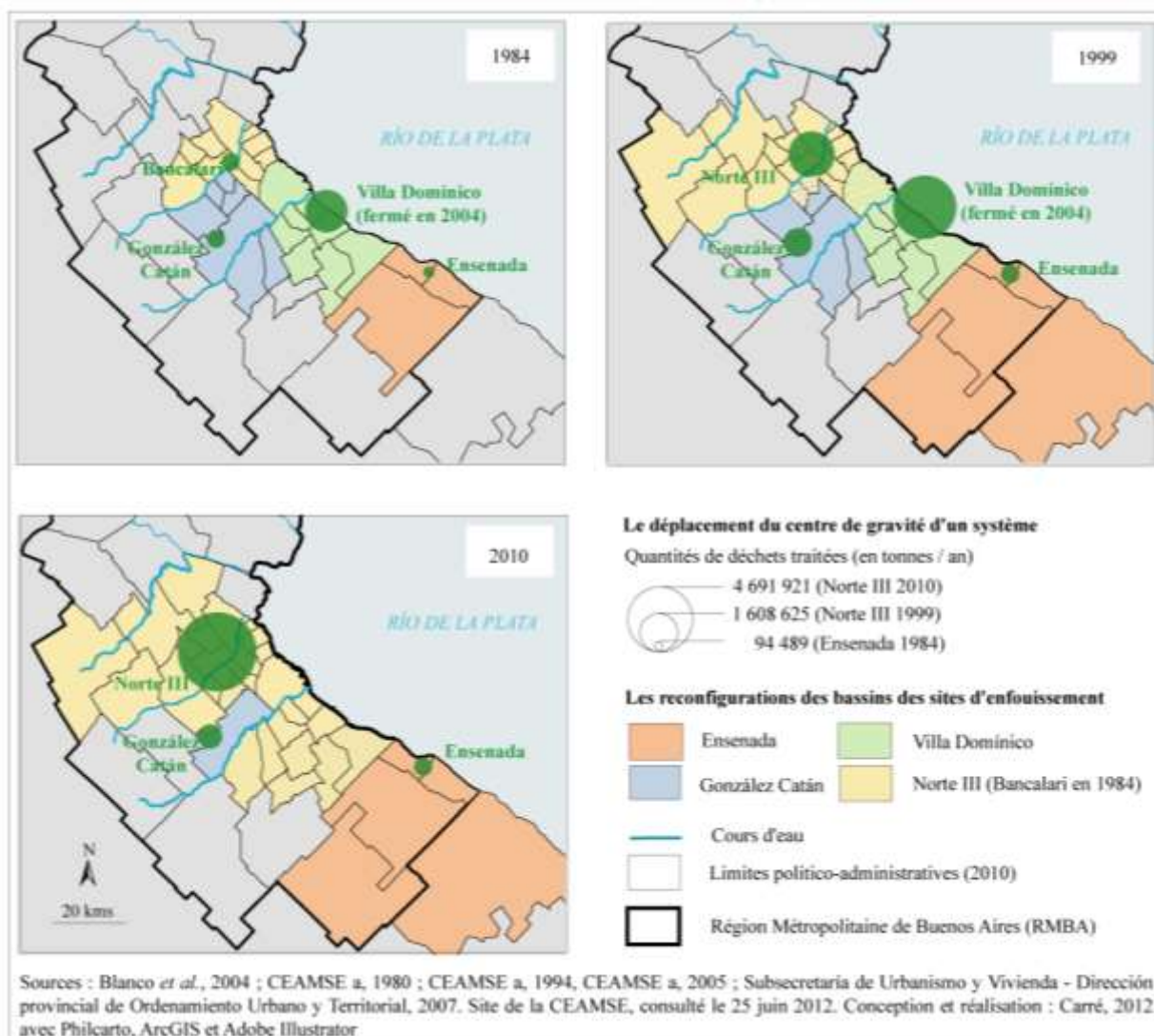
Carte 1.2. Géologie de la région métropolitaine de Buenos Aires

Certaines anomalies de fonctionnement avaient déjà été relevées par la CEAMSE elle-même. Dans les *Mémoires et Bilans* de 1983, à l'issue de la dictature, une commission d'ingénieurs indique la fissuration des argiles sous-jacentes ainsi que l'absence d'une couche de polyéthylène destinée à imperméabiliser les sols et éviter l'infiltration des lixiviats (CEAMSE-a, 1983). Enfin, l'année 1999 marque un record de l'enfouissement des déchets à Villa Domingo. Le site reçoit 3 millions de tonnes. Cette croissance interroge le sous-dimensionnement des installations, face à une production de déchets métropolitaine qui a plus que doublé entre 1980 et 2000, passant de 2,5 à 5,3 millions de tonnes par an⁶.

⁶ www.ceamse.gov.ar/estadisticas/ consulté le 14 août 2013.

b- La polarisation des déchets au nord

La clôture définitive du site de Villa Domínico en 2004 entraîne une nouvelle distribution géographique des flux de déchets (carte 1.3.). Des situations comparables peuvent être observées dans les grandes villes latino-américaines à partir de cette date, mais les résultats sur l'organisation du service sont contrastés. La crise qui frappe Mexico en 2011, lorsque le site d'enfouissement de Bordo Poniente ferme ses portes, a donné matière à de vives critiques contre les responsables politico-administratifs, accusés de n'avoir su planifier le devenir des 12 000 tonnes quotidiennes du district fédéral (Ugalde, 2013a). A Buenos Aires, comme à Rio de Janeiro lors de la clôture de Gramacho en 2012, la polarisation progressive des déchets sur le seul site de Norte III n'a pas entraîné de perturbation majeure dans le domaine de la planification. Rompus à la reconfiguration permanente du périmètre de gestion, les services de planification de la CEAMSE ont réorienté les flux. Les municipalités du nord et de l'ouest sont peu affectées ; la ville de Buenos Aires continue d'acheminer ses déchets vers ses trois stations de transfert. Les premières partagent leurs camions entre Norte III et González Catán, et le nombre de véhicules dirigés vers le premier des deux sites s'accroît progressivement. A partir de 2003, la ville de Buenos Aires fait basculer l'intégralité de ses déchets vers Norte III. Dans la portion méridionale de la métropole, González Catán apparaît comme un pivot technique et logistique entre le nord-ouest et le sud. Les quantités de déchets enfouies dans ses cellules augmentent de 32%, culminant à plus de 740 000 tonnes par an en 2005 et 2006, avant de retomber à un peu plus de 300 000 tonnes par an en 2009 (CEAMSE-a, 2007). A partir de 2009, les apports des autres municipalités se réduisent peu à peu, et seule La Matanza, ainsi que quelques producteurs privés envoient leurs déchets dans ce site. Enfin, les municipalités du sud redistribuent leurs flux vers Norte III et, dans une moindre mesure, vers le site d'Ensenada, situé à quelques kilomètres de la ville de La Plata.



Carte 1.3. Les reconfigurations de la géographie des déchets (1984-2010)

Les municipalités du *conurbano* sont les premiers usagers des installations de la CEAMSE dans la mesure où elles concentrent les trois-quarts de la population métropolitaine et les deux-tiers de sa production de déchets. L'accessibilité du dispositif constitue un enjeu d'ordre économique, bien plus que la capacité de stockage ou la qualité environnementale des installations. Or, les plus pauvres et les plus peuplées d'entre elles sont aussi les plus affectées par le recentrement des activités d'enfouissement sur le seul site de Norte III. Elles voient se démultiplier de manière soudaine les coûts de transport et de financement du service. Cette polarisation fait donc ressurgir un clivage socio-économique entre une portion septentrionale aisée, et une portion méridionale qui, pour certains, s'apparente à une « métaphore du déclin pétrifié de l'Argentine » (Prévôt-Schapira, 2008 : 249).

c- L'éloignement du Sud : les inégalités socio-spatiales face à l'hygiène urbaine

Selon Marie-France Prévôt-Schapira (2008), le Sud s'est constitué très tôt en catégorie de l'action publique. Énoncé pour la ville de Buenos Aires, ce constat peut être étendu à l'ensemble métropolitain situé au sud du Riachuelo. Lieu d'accueil des immigrants, ville éphémère faite de bois et de tôle (Liernur, 1993 : 177), front d'expérimentation pour de nouvelles politiques publiques, le Sud est aussi ambivalent que ses contours spatiaux et temporels sont flous. En 1968, Pierre George décrivait la disparité des activités, de son niveau socio-économique et de l'organisation de son tissu urbain (George, 1968 : 269). Les municipalités les plus proches de la ville ont toujours incarné la Buenos Aires populaire, cœur ouvrier de la métropole riche en potentialités. Cependant, cet espace est marqué, plus qu'ailleurs, par le chômage et la pauvreté. Par conséquent, la redistribution de la carte des infrastructures de la CEAMSE rouvre une réflexion sur le sous-équipement chronique dont pâtit la portion méridionale de l'agglomération depuis la fin du XIXe siècle (Silvestri, 2004 : 186). Malgré la crise de 2001, qui s'est traduite par un appauvrissement de cet espace, sa production de déchets n'a cessé d'augmenter, rendant plus aigu le moindre accès aux installations de transfert et d'enfouissement.

Dans les municipalités les plus lointaines de Norte III, Florencio Varela, Berazategui, Almirante Brown, l'aller-retour jusqu'à ce site représente plus de 120 kilomètres. Cette relégation se combine avec des budgets étriqués et des opérateurs de la collecte difficiles à contrôler. Le secrétaire de l'hygiène urbaine d'Avellaneda expose les difficultés rencontrées pour contrôler la circulation des opérateurs de la collecte, d'autant plus qu'une bonne part d'entre eux évolue sans relation avec la municipalité. Il évoque le cas des *volquetes*. Ces bennes, louées par les particuliers pour déposer décombres et branchages, sont aussi employées pour atténuer les carences de la collecte dans les quartiers informels, où vivent 8% des habitants de la municipalité⁷ :

Où mettre les déchets ? C'est un thème compliqué. Je veux dire, c'est compliqué d'un point de vue économique. Le gars qui travaille avec des *volquetes* [bennes], il gagne 40 ou 45 pesos par *volquete*, et il doit les amener à San Martín [Norte III]. C'est vraiment mal, ce qu'il fait, mais il n'y va pas, et en chemin, lorsque personne ne le voit, pahhhh, il vide son *volquete* et c'est fini. Donc c'est un système qui ne marche pas du tout à cause de la distance (...).

⁷ Secrétaire de l'hygiène urbaine d'Avellaneda, entretien du 16 octobre 2008.



Photo 1.1. Volquetes dans la municipalité d'Almirante Brown (2010)

Des déchets ont été déposés par des particuliers et des *carreros*, dans une portion de la municipalité d'Almirante Brown où la collecte fonctionne mal, notamment durant les intempéries saisonnières, en raison de l'absence d'asphalte sur les routes. Le risque d'inondation et l'accessibilité de ces quartiers sont des facteurs d'interruption du service.

Cette crise a entraîné une différenciation des municipalités face à l'enfouissement des déchets, alors que le système sociotechnique avait pour objectif d'assurer l'homogénéité du service dans l'ensemble de l'agglomération. Avant d'aborder les stratégies mises en œuvre par certaines entités politico-administratives pour contourner cette difficulté, il convient d'indiquer que ces dysfonctionnements mettent en évidence la question des décharges à ciel ouvert.

3-Les décharges à ciel ouvert

Dans certaines portions de la métropole, l'inaccessibilité des installations d'enfouissement des déchets aboutit à ce que plusieurs acteurs recourent aux décharges à ciel ouvert. Le chapitre 2 détaillera les débats sur leur définition volumétrique, quantitative ou qualitative. Ici, il s'agit de montrer que ces objets sont complexes et ambigus. Combattues par les institutions qui font la promotion de l'enfouissement technique, les décharges à ciel ouvert font partie intégrante de l'imaginaire urbain de Buenos Aires. De fait, elles sont un cadre quotidien des espaces où l'accès au service d'enfouissement sanitaire est fortement compromis. Elles suscitent des arrangements institutionnels à une échelle micro-locale, destinés à pallier les déficiences du service et à réguler la destination des flux de déchets.

a- Les risques des décharges à ciel ouvert : un enjeu sanitaire

A Buenos Aires comme ailleurs, l'ingénierie sanitaire s'est donné pour mission de pourfendre les décharges à ciel ouvert. La CEAMSE prend en charge la dimension opérationnelle des campagnes d'éradication. Ce service intègre une gamme de prestation proposées aux municipalités, en sus de l'enfouissement. Elle est soutenue par un réseau professionnel associatif vigoureux, lui-même encouragé par des organisations internationales comme la Banque Interaméricaine de Développement (BID) ou la Banque Mondiale (WB). L'Association Interaméricaine des Ingénieurs Sanitaires (AIDIS - Asociación Interamericana de Ingenieros Sanitarios) et l'Association Internationale des Déchets Solides (ISWA - International Solid Waste Association) soutiennent aussi ces activités, à l'échelle régionale ou mondiale. La branche argentine d'ISWA, l'Association des Déchets Solides (ARS - Asociación de Residuos Sólidos) dispose même d'une université, I-Salud, qui prodigue une formation en ingénierie environnementale, ainsi qu'une sensibilisation des acteurs publics aux risques sanitaires de ces sites. La terminologie employée fait de ces derniers les synonymes d'une ville malade de ses déchets. Complications (*sitio complicado*), sites chroniques (*esquinas crónicas*), médication (*remediación*), guérison (*saneamiento*), cicatrization (*cicatrización*), ne vont pas sans rappeler que la ville est assimilée à un être vivant. Aussi, comme le montrera le chapitre 4, les ingénieurs sanitaires se sentent investis d'une mission médicale, fortement imprégnée des préoccupations organicistes, qui guidaient la gestion de la ville dès la fin du XVIII^e siècle. Les risques identifiés sont d'ordre pathologique : ascariasis, brucellose, dengue, hépatite virale, toxoplasmose, fièvre typhoïde et poliomyélite (Herrero, Fernández, 2008 : 203-204). La dégradation des ressources naturelles est également pointée du doigt par les ingénieurs spécialistes : infiltration des lixiviats dans les aquifères, dégradation de la faune et de la flore, pollution des cours d'eau superficiels. Aussi, pelleteuses, tracteurs et camions sont-ils brandis par la CEAMSE comme les outils de la progression de la modernité sur les marges urbaines. Néanmoins, il convient d'ajouter quelques nuances à ce tableau vaste mais trop impressionniste, qui ne laisse que peu de place aux causes de la formation des décharges. Et de fait, le cloisonnement des compétences entre les administrations aboutit à ce que l'entité chargée de l'éradication laisse à d'autres services le soin de régler la connexion aux réseaux d'eau potable, de contenir les pratiques de d'accumulation des déchets déviantes, ou encore de sensibiliser les riverains.

b- Les décharges, mythe urbain

A ces risques sanitaires et environnementaux, se superpose une autre image de la décharge à ciel ouvert. Pour certains acteurs, celle-ci s'apparente aussi à un « mythe urbain ». Cette

expression, employée par le directeur de l'agence des politiques environnementales de la municipalité d'Almirante Brown⁸, suggère que les décharges font aussi partie du patrimoine culturel de la ville. En effet, la présence de ces dernières dans l'agglomération est ancienne, et elle a imprégné de nombreux récits. La Quema, décharge qui a reçu durant près de cent ans les résidus de la ville de Buenos Aires, est l'une des plus emblématiques. Elle s'est déplacée des anciens abattoirs de Parque Patricios vers les confins de Villa Soldati, poussée vers le sud par la progression de l'urbanisation, et couvrant de ses cendres le lit majeur du Riachuelo. Elle a inspiré le sobriquet de « Quemeros » donné aux joueurs du club de football Huracán⁹, d'après le nom des individus qui récupéraient dans les déchets puis les incinéraient afin de gagner de l'espace et du volume. Quant au *ciruja*, chiffonnier portègne qui officiait dans la ville comme à La Quema, il a gagné ses lettres de noblesse avec le tango *El Ciruja* (1926). Le Barrio de las Latas, quartier des récupérateurs édifié en bidons sur les déchets, acquiert également une renommée internationale sous la plume des voyageurs lettrés comme Jules Huret. En 1910, il suscite la curiosité de Georges Clémenceau qui l'aurait visité lors de son voyage en Amérique du sud et de son séjour à Buenos Aires¹⁰. Enfin, la pièce de théâtre *El Basural* (1988) de Carlos Gorostiza brosse au vitriol les rapports sociaux conflictuels qui se jouaient entre les membres de la classe moyenne portègne, riverains du site, et les *cirujas* et *quemeros*, qui luttaient pour garder leur territoire dans les années 1950. Cet imaginaire autour de la décharge n'a rien de spécifique à Buenos Aires. De fait, pour se limiter à l'Amérique latine, La Quema trouve une rivale de poids en la décharge de Santa Cruz Meyehualco, à Mexico. Localisée dans la délégation d'Ixtapalapa (district fédéral de Mexico), ouverte au XVIIe siècle (Castillo Berthier, 1994 : 76) et fermée en 2012, elle était naguère le fief de Rafael Gutierrez Moreno, cacique des *pepenadores*¹¹. Haut en couleur, le personnage a inspiré un roman contemporain français, *Le roi des ordures* de Jean Vautrin (1997). Son train de vie extravagant, tout comme sa capacité à organiser les récupérateurs, a aussi suscité une fascination sans égale au Mexique, retranscrite par l'anthropologue Héctor Castillo Berthier (1994 : 85-99).

c- Des arrangements institutionnels dans les interstices urbains

A ces deux approches des décharges à ciel ouvert, il faut en ajouter une troisième, qui porte sur les conditions de leur formation et de leur utilisation, non prises en compte dans le cadre des

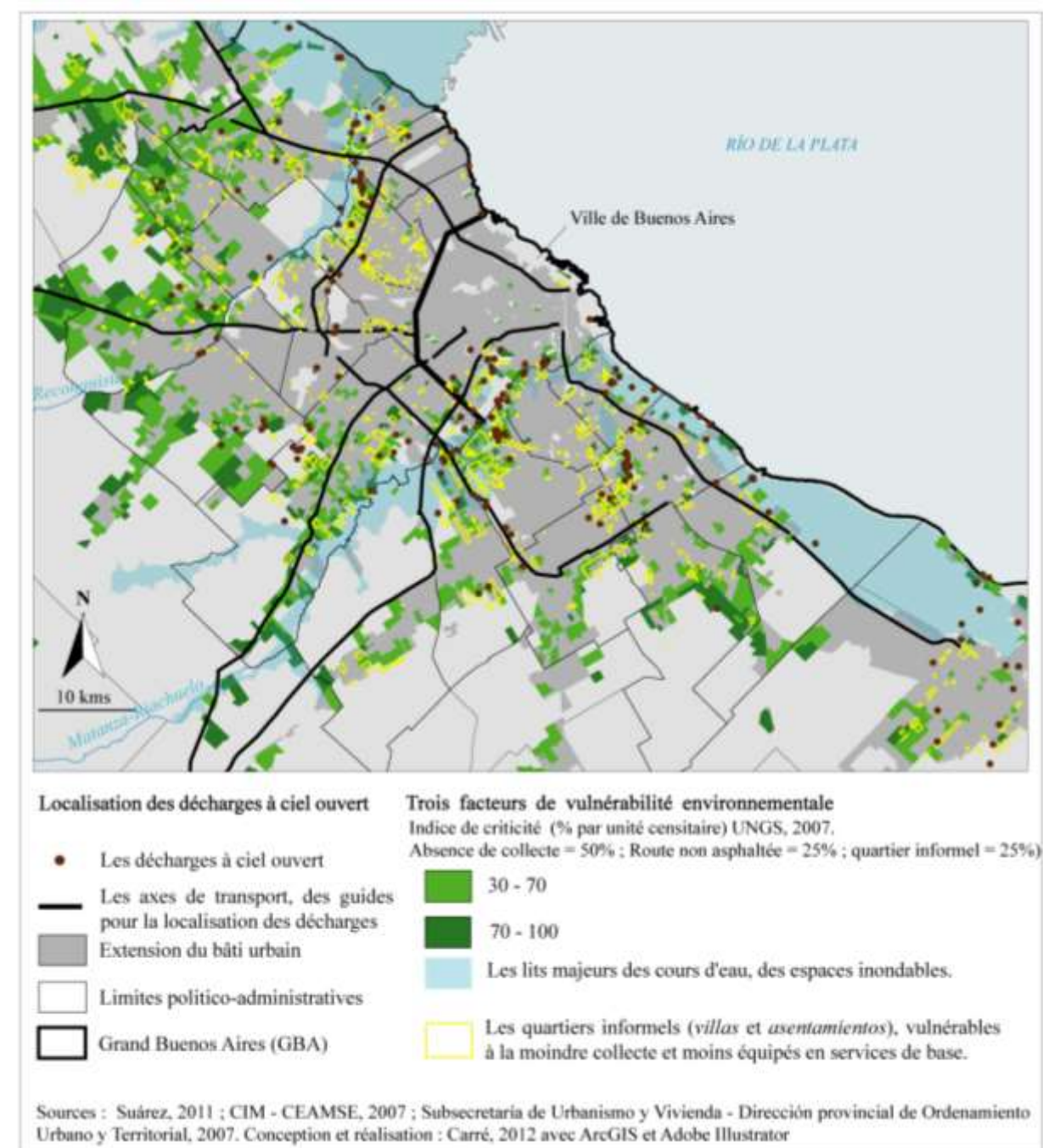
⁸ Secrétaire de l'agence de politiques environnementales d'Almirante Brown, entretien du 4 mai 2010.

⁹ Le stade Huracán (quartier de Barracas) a été édifié à quelques centaines de mètres du premier emplacement de La Quema. Celui-ci est actuellement occupé par le siège de la CEAMSE et la station de transfert de Pompeya.

¹⁰ Guillermo Laura, entretien du 24 juin 2010. Il n'existe nulle trace écrite de cette visite dans les *Notes de voyage dans l'Amérique du sud* (1911) de Georges Clémenceau.

¹¹ *Pepenador* : nom des récupérateurs de déchets à Mexico. Terme issu du nahuatl, *pepena* signifiant crochet.

travaux d'éradication menés par les institutions d'ingénierie sanitaire. Elles naissent dans les espaces les moins bien reliés au service d'enfouissement. Le document cartographique ci-dessous (carte 1.4.) est inspiré des travaux menés par l'anthropologue Francisco Suárez et son équipe de l'Université Nationale General Sarmiento (UNGS) en 2007. Dans le but d'établir un indice de criticité, au sens de la plus forte probabilité d'apparition des décharges, ceux-ci ont relevé trois facteurs dominants : l'absence de collecte (50%), de routes asphaltées (25%), et le statut informel du foncier (25%). Les quartiers informels, au nombre de 796 dans l'agglomération de Buenos Aires, regroupaient plus d'un million d'habitants en 2008 (Cravino *et al.*, 2008 : 5-6), ces données restant sensiblement les mêmes en 2010. Ils sont localisés dans les bassins-versants des cours d'eau métropolitains et dans les périphéries de l'agglomération. La vacance des terrains, de propriété publique ou laissés à l'abandon par leur propriétaire, est un facteur déterminant pour l'organisation des occupations, les *tomas de tierra*, que pour l'activation des décharges à ciel ouvert. Dans le premier cas, l'investissement de terrains de moindre valeur foncière et parfois inondables par des groupes d'individus est motivée par l'espoir d'avoir accès à des services urbains (Merklen, 2001 : 12). Dans le second, le cycle de la décharge s'amorce lorsqu'il est moins onéreux pour les municipalités et pour les transporteurs privés de déposer leurs déchets dans des terrains vagues. Moyennant de modiques sommes, allant de 10 à 15 pesos (2 à 3 euros), ils s'épargnent la dépense du voyage et de l'accès aux installations contrôlées (Suárez, 2011 : 88). Les décharges identifient, comme dans la plupart des villes en développement, les quartiers « débranchés », « mal-branchés », ou « non-branchés » (Jaglin, 2004 : 7).



Carte 1.4. Fragmentation et vulnérabilité socio-environnementale métropolitaines

Les travaux de Cinthia Shammah (2009) sur l'une des décharges à ciel ouvert de la municipalité de General San Martín éclairent les arrangements institutionnels qui se déroulent à la marge du système d'enfouissement contrôlé de la CEAMSE. Le schéma d'acteurs indique la forte incidence des relations sociopolitiques entre la municipalité, les organisations qui ont édifié l'*asentamiento* voisin et les individus qui gèrent le fonctionnement du site. Dans la dynamique du quartier, la décharge sert à la production de sol urbain. A Buenos Aires, l'élévation progressive de la cote

topographique du lit majeur du Riachuelo par La Quema, à partir de 1871, répondait déjà à cette logique. Dans les quartiers informels, la progression sur les marges inondables ouvre la possibilité de procéder à des transactions immobilières. Par ailleurs, leur existence assure une hygiène urbaine rudimentaire, en évitant que les quartiers soient envahis par leurs propres déchets. En rétribution de leur action politique, des individus sont désignés par la municipalité à travers des accord oraux pour veiller au contenu des camions, et éviter que des déchets toxiques ne soient déversés (Shammah, 2009 : 133). Comme l'avait également noté Francisco Suárez dans ses travaux anthropologiques sur les relations entre les habitants de Villa La Cárcova (municipalité de General San Martín) et le site de Norte III, des stratégies de récupération et de survie sont mises en œuvre. Pommes de terre, carottes et oignons dans le premier cas, boîtes de conserve à peine périmées dans l'autre : la décharge donne « à manger au quartier » (Shammah, 2009 : 135).

La CEAMSE a vu sa légitimité s'éroder face aux mutations de l'agglomération : croissance spatiale, fragmentation socio-économique, augmentation de la production de déchets ont fait apparaître les limites d'un système sociotechnique sous-dimensionné, conçu pour neuf et non treize millions d'habitants. A sa structure centre-périphérique, s'est substitué un clivage ancien, celui de la division socio-économique entre nord et sud. Ce dernier est lui-même recoupé par les logiques micro-locales et interstitielles des décharges à ciel ouvert. Le service d'enfouissement n'est pas un dénominateur aussi commun qu'il y paraît dans l'ensemble de la métropole. Surtout, l'accès des habitants à ce service semble conditionné par leur connexion au service de collecte.

B- La collecte des déchets, un service universel ?

Plus encore que l'enfouissement, la collecte des déchets définit l'appartenance des quartiers à la ville, et leur participation à un ordre urbain moderne : camions, balais, éboueurs sont les acteurs quotidiens du « génie du propre » (Querrien (dir.), 1992), et opèrent en tous points de la ville, lui permettant de se réveiller immaculée au petit matin. Comme le remarque Denis Merklen, la collecte des déchets, opérée par les municipalités dans les quartiers informels fraîchement établis, signe le début de leur intégration dans les logiques municipales et annonce un accès plus étoffé aux services urbains. Néanmoins, et au vu des déficiences relevées dans la partie précédente, les modalités de la prestation du service sont-elles les mêmes dans l'ensemble de la métropole ? La qualité de la prestation varie et dépend souvent du statut de la propriété foncière. Pourtant, des dispositifs sont élaborés pour garantir un accès même médiocre à la collecte.

1-Les flux de la collecte des déchets

Alors que le génie civil et sanitaire déploie toute sa virtuosité dans l'extension des réseaux d'eau, d'assainissement et de transport, la collecte ne prend appui que de manière périphérique sur ces innovations technologiques. Comme l'indique le journaliste étatsunien Georges William Fuller (1925), il s'agit d'un « parent pauvre de l'ingénierie sanitaire ». Cependant, les flux de déchets solides sont tributaires des normes d'un urbanisme conventionnel : la qualité de la voirie, le calibrage de la rue sont autant de conditions pour que passe le camion de collecte. Dans ces conditions, les enjeux du service se lisent surtout dans les espaces qui ne répondent pas à ces deux impératifs, incarnent les extrêmes de la fragmentation socio-spatiale dans la métropole, et se soustraient en partie au contrôle de l'État.

a- La régulation de la place des déchets dans l'espace public urbain

D'après Martine Tabeaud et Grégory Hamez, « supprimer le déchet nécessite la répression par la loi, l'ordre, la taxe, l'amende (Tabeaud, Hamez, 2000 : 7). Comme à Paris, la régulation de la place des déchets dans l'espace public a fait l'objet d'un cadre normatif toujours plus précis dès la deuxième moitié du XIXe siècle. Dans la capitale française, « l'affaire des boîtes » introduit la poubelle à partir de 1883, et soulève la vindicte des chiffonniers, qui ne peuvent plus procéder à la récupération aussi librement qu'ils le souhaitent (Barles, 2005 : 166). A Buenos Aires, les premières ordonnances qui régulent la disposition des déchets dans l'espace public sont promulguées en 1848, sous le second gouvernement de Juan Manuel de Rosas (1835-1852). Elle s'intensifient lorsque tous les détrituts sont envoyés à la décharge de La Quema (Prignano, 1998 : 83 ; 130). Dans les deux villes, la compétence de salubrité est partagée par des commissions créées *ad hoc* et la police, qui se charge de réprimer la manipulation déviante des déchets. En Argentine, la dictature militaire, entre 1976 et 1983, marque un renforcement de cette relation. La ville de Buenos Aires et l'ensemble des municipalités de l'agglomération, tenues par le décret loi 9 111/77 d'envoyer leurs déchets dans les sites d'enfouissement technique, doivent aussi homogénéiser la place occupée par les détrituts dans les espaces publics. La collecte doit être quotidienne, excepté le samedi soir, jour de clôture des installations de la CEAMSE. Les déchets doivent être conditionnés dans des sacs en plastique et déposés sur le trottoir par les habitants entre 21 heures et 23 heures. Enfin, la récupération des déchets est passible de prison, l'ordonnance 33 581 interdisant cette pratique jusqu'en 2003 (chapitre 5).

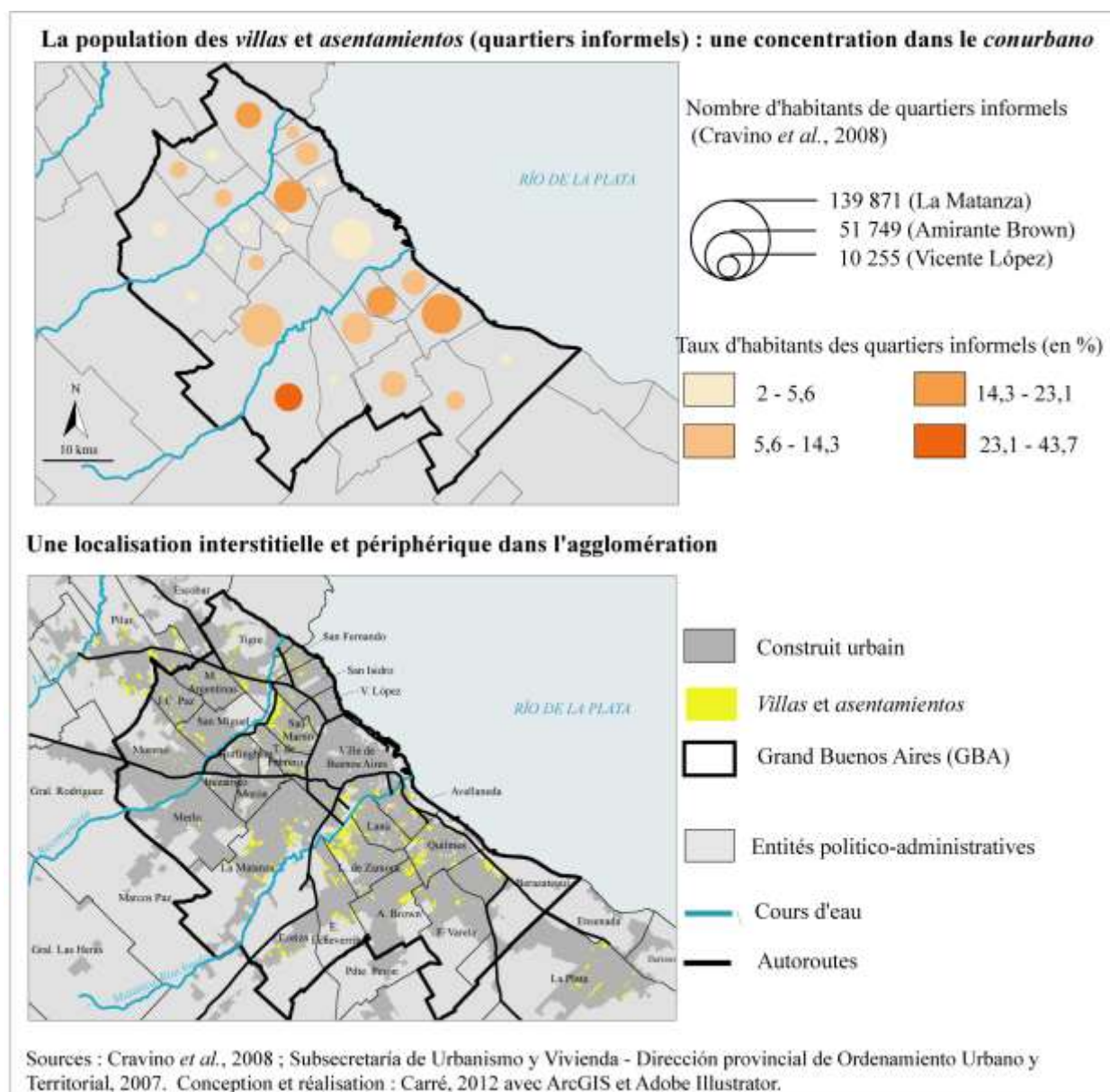
b- Routes non asphaltées et quartiers informels : une collecte plus intempestive

C'est à partir de la réflexion sur la rue que l'on peut comprendre les conditions qui assurent la régularité de la prestation du service. Collin MacShane, dans ses travaux sur la ville nord-américaine, indique à quel point les années 1900 à 1940 ont été décisives pour les mutations des infrastructures de circulation. Dans un premier temps, les débats portent sur l'amélioration du revêtement (MacShane, 1988 : 67). A Buenos Aires, cette dimension a toujours été un facteur déterminant, mentionné par les responsables politico-administratifs. Comme l'indique le directeur de l'agence de politiques environnementales d'Almirante Brown¹² :

Nous avons plus de routes de terre que de routes asphaltées. C'est l'une des explications à l'inefficacité généralisée du service de collecte dans notre territoire. La collecte a lieu six fois par semaine dans les rues asphaltées et trois jours par semaine dans les rues non asphaltées. Mais le problème, c'est que lorsqu'il pleut, ou après de fortes pluies, le camion ne passe pas dans ces rues-là. La collecte a lieu mais de manière informelle, ce qui alimente les décharges à ciel ouvert.

En 2000, 25% des infrastructures routières des vingt-quatre municipalités du Grand Buenos Aires ne disposaient pas de revêtement. Cependant, dans les municipalités les plus lointaines du centre, ce taux atteint plus de 50%, comme à José C. Paz ou Florencio Varela (INDEC, 2001). Par ailleurs, la métonymie de la rue, forgée par Georges Pérec dans *Espèces d'espaces* (1974), acquiert un caractère décisif au moment de faire passer le camion de collecte : en effet, « l'alignement parallèle de deux séries d'immeubles détermine ce que l'on appelle une rue... ». Outre l'alignement, la largeur de la rue est aussi posée comme un critère de circulation des camions. Les quartiers informels, *villas* et *asentamientos*, sont donc considérés comme des espaces hors-normes et problématiques pour l'hygiène urbaine. Ruelles de guingois, encombrées d'objets, semées de gravats : les quartiers informels sont, en termes opérationnels, des « zones complexes » [*zonas complejas*], pour lesquelles les prestataires perçoivent un tarif plus élevé, bien que le service fourni y soit moindre.

¹² Directeur de l'agence des politiques environnementales d'Almirante Brown, entretien du 4 mai 2010.



Carte 1.5. Les villas dans la région métropolitaine de Buenos Aires

c- Les quartiers fermés : privatisation de l'espace public, privatisation du service

A l'autre extrême de la « brèche urbaine », une expression employée par Maristella Svampa (2004) pour désigner l'écart croissant entre « gagnants » et « perdants » de la décennie néolibérale, se trouvent les quartiers fermés. Quartiers informels et quartiers fermés incarnent les « extrêmes opposés d'une même variable : la ségrégation sociale et territoriale » (Vidal-Koppmann, 2007 : s.p.). Cette forme d'urbanisation rassemble plus de 100 000 habitants et couvre près de 300 km² dans l'agglomération. L'écart à l'ordre urbain moderne s'y mesure en termes de privatisation, faisant écho au second des deux débats sur la construction sociale de la rue dans les villes nord-

américaines. Le modèle du « urban parkway », rue ombragée réservée à certains usages d'ordre résidentiel, ainsi que celui de la rue ouverte, défendu par les tenants du City Beautiful Movement (MacShane, 1988 : 71 ; 75), occupent tour à tour le devant de la scène entre 1870 et 1925. Les *countries* transposent le premier des deux modèles. Ils « sanctuarisent » l'espace intermédiaire du quartier, « le ferment aux non-résidents, comme si le contrat social implicite entre les habitants de la ville ne fonctionnait pas et avait besoin d'être réinstitué symboliquement par la clôture. » (Thuillier, 2006). Dans ses travaux sur les services d'eau en Afrique subsaharienne, Sylvie Jaglin pose la question de l'incidence des quartiers fermés (*gated communities*) dans les processus de désolidarisation et de fragmentation socio-spatiale (2005 : 79). Dans les villes qu'elle a étudiées, comme à Buenos Aires, et autant pour l'eau que pour les déchets, ces formes d'urbanisation ne semblent pas avoir d'impact réel sur la production des services de collecte des déchets. Les conseils entrepreneuriaux qui les gèrent financent l'accès de leurs habitants à des aménités de base et de luxe, y compris dans des espaces périphériques qui ne sont que mal équipés. Pour la collecte des déchets, la plupart des grands quartiers fermés délèguent le service à une entreprise spécialisée. C'est le cas de Nordelta, l'un des plus vastes d'Amérique latine, situé dans la municipalité de Tigre, et peuplé de 10 000 habitants. Dans les plus réduits de ces quartiers, le conseil de gestion charge un employé de rassembler les déchets produits et de les déposer dans un conteneur localisé hors de l'enceinte externe. Ensuite, les résidus sont pris en charge par le service qu'organisent les municipalités. Celles-ci mentionnent rarement les problèmes d'environnement liés à ces quartiers. Selon Leonardo Fernández, Ana Carolina Herrero et Irene Martín (2010), il s'agit pourtant d'un problème important. Le faible contrôle de ces espaces, et les pratiques déviantes qui peuvent y être menées, sont susceptibles d'être à l'origine de décharges à ciel ouvert, seule la moitié des 540 quartiers fermés recensés dans l'agglomération de Buenos Aires étant dûment enregistrée auprès des organismes d'aménagement compétents de la province.

Contrôle, urbanisme, privatisation permettent de relire à la lueur du service de collecte des déchets le quotidien de l'agglomération de Buenos Aires. Formulés dans le but de garantir un « ordre urbain moderne » unique pour tous les citoyens, c'est dans les périphéries de la ville qu'ils restent les plus cruciaux. Cependant, la forte fragmentation socio-spatiale de l'agglomération a entraîné deux attitudes distinctes face aux espaces hors-normes. Les quartiers informels sont institués en tant que problèmes, mettant en échec les paradigmes modernes de gestion urbaine ; les quartiers fermés sont délégués à leurs propres gestionnaires privés, de manière indépendante. Quels sont les dispositifs activés par les municipalités, en concertation avec les acteurs de ces quartiers, pour corriger les inégalités d'accès au service ?

2-Les dispositifs de régulation locale

Comme l'indique Denis Merklen, l'État agit souvent « par défaut » face aux dysfonctionnements des services urbains, faisant reposer une partie de son action sur des communautés solidement structurées, localisées dans les quartiers informels. Néanmoins, leur existence ne liquide par pour autant la mise en place de dispositifs de régulation. Selon ce dernier, dans un contexte de délégation de la collecte à des acteurs privés, « une solution autonome et exclusivement communautaire est impossible » (2001 : 25).

a- Les conteneurs : une solution périphérique

A Quilmes, en 2009, le secrétaire des services urbains soulignait les logiques à contretemps que doivent gérer au quotidien la plupart des entités politico-administratives¹³:

A Quilmes, on ne paye pas [le service privatisé] à la tonne, mais en fonction de la zone. Et la zone, géographiquement, c'est la même. Quilmes est toujours Quilmes, ça ne bouge pas. (...). Mais qu'est-ce qui se passe ? Ce qui bouge, là dedans, c'est la population. Et ce qui bouge le plus, ce sont les quartiers marginaux. Alors, un nouvel *asentamiento*, une nouvelle population, il faut [que l'entreprise] fournisse le service parce que sa zone recouvre ce quartier. Mais l'entreprise, qu'est-ce qu'elle te dit ? Que ce n'est pas dans le contrat !

Les difficultés de planification urbaine, qu'évoque cet acteur, rendent compte d'un dialogue difficile avec les prestataires de service. Cette problématique est particulièrement aiguë dans les municipalités qui disposent encore de vastes espaces ruraux et qui voient se construire des quartiers informels avec régularité. A Moreno, l'Institut de Développement Urbain, Environnemental et Régional (IDUAR - Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional) est un organisme décentralisé chargé de régler « les problèmes socio-économiques, politiques et urbains »¹⁴ rencontrés par cette municipalité de près d'un demi-million d'habitants depuis 2000. Responsable de la régularisation des quartiers informels, de la gestion urbaine et de l'aménagement du territoire, il est aussi confronté au problème de la gestion des déchets, comme l'indique l'une de ses responsables¹⁵ :

Il y a tant de terrains vacants... notre espace rural est très conflictuel, d'un point de vue social et environnemental... Tu vois, il y a un terrain vide, et là, 200 familles arrivent. Elles usurpent, elles occupent, elles prennent cette terre. Il faut ouvrir des rues, mettre l'eau potable, évacuer les déchets d'assainissement, évacuer les déchets qu'elles produisent (...). Il faut s'imaginer que c'est déjà difficile quand les quartiers

¹³ Secrétaire des services urbains de Quilmes, entretien du 20 février 2009.

¹⁴ <http://www.moreno.gob.ar/IDUAR/default.aspx>, consulté le 15 août 2013.

¹⁵ Coordinatrice des coopératives à l'IDUAR de Moreno, entretien du 20 mai 2011.

sont planifiés. Nous prévoyons un quartier de 500 familles. Même si nous savons qu'ils vont arriver le jour où nous remettons les clés des maisons, les gens sortent faire les courses. Et les boutiques sont vides, et ils produisent des déchets. Cela touche tous les services de la municipalité.

Afin de pallier les déficiences de la collecte, les accords de régulation entre municipalités, organisations communautaires et entreprises de collecte consistent à disposer des conteneurs en périphérie des quartiers. Cependant, cette solution n'est satisfaisante pour aucun des acteurs engagés. Pour les municipalités, les conteneurs ne parviennent pas à assurer le respect des normes minimales d'hygiène urbaine. A Quilmes, le secrétaire des services urbains indique ainsi que seuls dix conteneurs d'un mètre cube chacun sont mis à la disposition des 30 000 habitants de la Villa Eucalipto. A la Villa 31, en plein cœur de la ville de Buenos Aires, il est fréquent que passent plusieurs semaines sans que les bacs disposés en périphérie du quartier soient vidés, entraînant la formation de décharges autour de ces derniers (Carnets de terrain, 2008-2011). Pour les entreprises, ce sous-équipement est également problématique. D'une part, toutes ne disposent pas des camions adéquats pour prendre en charge les conteneurs, avec un système de levée hydraulique, et elles invoquent le comportement négligent des habitants pour expliquer la formation de mini-décharges. Pour les habitants, l'insatisfaction est exprimée en termes de pratiques quotidiennes. Les organisations de quartier réclament régulièrement davantage d'équipements. Lors de l'une des séances de participation au processus d'urbanisation de la Villa 31, l'une des déléguées d'îlot réclamait que soit mis à la disposition des résidents un nombre plus important de conteneurs, et que ces derniers soient collectés plus régulièrement. En effet, les habitants doivent parcourir plusieurs centaines de mètres pour y déposer leurs déchets et, les enfants, affectés au transport des poubelles domestiques, sont parfois trop petits pour parvenir à les ouvrir ou à lancer leur sac dedans.

b- La pré-collecte

Ces dysfonctionnements du système des conteneurs ont entraîné la mise à l'épreuve d'autres formes de régulation, dans le but d'améliorer l'accès des quartiers informels à la collecte. Plusieurs expériences ont pu être relevées. A Morón, dans le quartier informel Carlos Gardel, en cours d'urbanisation, la collecte des déchets est effectuée tous les jours, à un horaire diurne. L'entreprise concessionnaire de la municipalité, Urbaser, prête l'un de ses camions à une équipe municipale, composée de résidents du quartier. Ceux-ci circulent dans les allées les plus larges et les moins inondées, et vident les conteneurs disposés à proximité des activités : primeurs, épiceries....¹⁶. La municipalité de General San Martín, quant à elle, a mis en place une autre modalité dans le quartier

¹⁶ Directeur du service d'hygiène urbaine de Morón, entretien du 21 mars 2011.

de Villa La Cárcova, évoqué précédemment pour ses décharges. Celui-ci est peuplé de 80 000 habitants, et il s'agit de l'un des plus pauvres de toute l'agglomération de Buenos Aires. Les déchets étaient rassemblés dans des conteneurs jusqu'en 2008. Cependant, une décharge à ciel ouvert s'est formée autour des récipients, et la municipalité a changé de stratégie, optant pour l'organisation d'un service de pré-collecte (figure 1.3.).

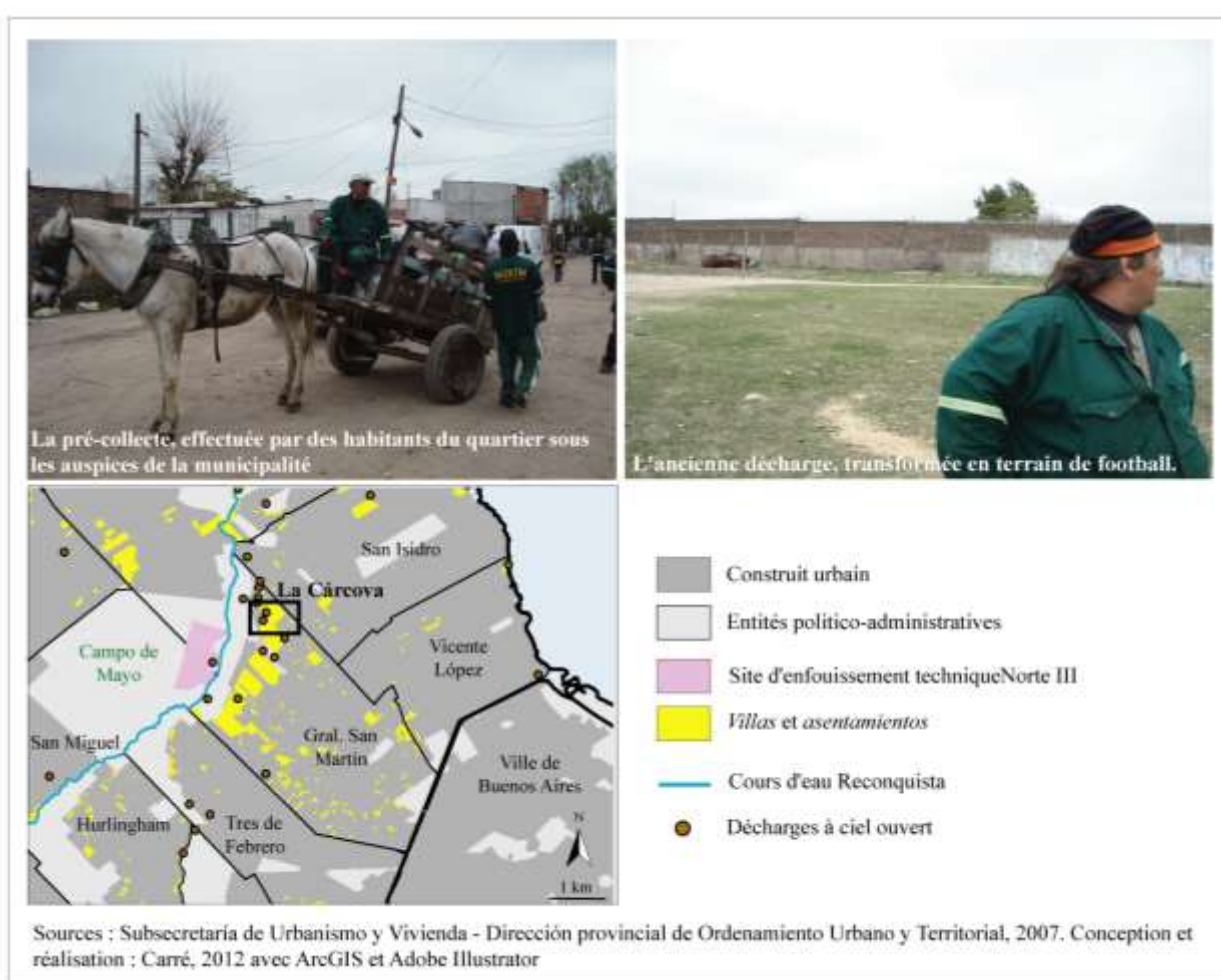


Figure 1.3. Pré-collecte des déchets ménagers à Villa La Cárcova (Gral. San Martín) (2008)

Une revue des travaux sur la gestion des déchets dans les villes en développement indique que deux modèles dominent. A Maputo, Jérémie Cavé explique que de Petits Opérateurs Privés (POPs) assurent ce service comme de micro-concessionnaires. Francisco Suárez a pu relever une pratique similaire dans le *conurbano* de Buenos Aires. Les *carreros*¹⁷ se chargent d'enlever les détritiques spécifiques, moyennant quelques pesos. Cette pratique est aussi répandue dans les quartiers

¹⁷ Les *carreros* sont de petits opérateurs munis d'une charrette à cheval ou tractée par une mule. Ils sont contractualisés par des particuliers qui souhaitent se débarrasser de certains déchets trop volumineux pour être collectés par le service conventionnel : déchets verts, décombres.

informels peu ou pas asphaltés. En effet, à la suite d'intempéries, les inondations qui se forment empêchent le camion de passer. Les habitants n'ont d'autre recours que de remettre leurs ordures à un petit opérateur privé. Comme l'a aussi repéré Elisabeth Dorier-Apprill à Ouagadougou, les déchets ainsi collectés achèvent leur course dans les décharges à ciel ouvert (1998). A La Cárcova, (General San Martín), les services municipaux ont employé des habitants du quartier, leur ont fourni des uniformes, et une charrette à mule (figure 1.3.). Sous la supervision d'un interlocuteur entre la municipalité et le quartier (*puntero*), ils arpentent les ruelles pour collecter les déchets que leur remettent les habitants et déversent le contenu de leur véhicule dans une benne de grande capacité située au-delà du terrain de football. Pour Martín Medina (1997), spécialiste de la gestion des déchets dans les villes mexicaines, cette collecte informelle peut remplacer l'organisation du service par la municipalité. Source d'emploi, de richesse, et d'hygiène sanitaire, elle participe au développement local. Cependant, on peut se demander si cette modalité d'équipement n'interdit pas aussi les efforts d'amélioration de l'urbanisation du quartier à moyen terme. En reposant sur les structures sociopolitiques des quartiers informels, la pré-collecte légitime le mode défensif sur lequel s'édifient ces arrangements, et favorise l'amorce de systèmes clientélistes.

c- Ecopuntos et équipements collectifs

L'imbrication des enjeux de la collecte et de ceux de l'hygiène urbaine a entraîné le recours à une troisième modalité d'organisation d'ordre préventif. Tout d'abord, dans le cadre d'une amélioration du cadre de vie au niveau local, les municipalités transforment les espaces vacants en équipements collectifs – stade de football, parc de jeux pour enfants, place – pour éviter qu'ils ne deviennent des décharges à ciel ouvert. A La Cárcova, un terrain de football a été aménagé sur l'emplacement de l'ancienne décharge. Les municipalités de La Matanza, d'Almirante Brown et de Moreno ont également procédé à de tels aménagements. Ceux-ci sont valorisés dans les rapports que rédigent les observateurs de la participation, tel l'Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED – International Institute for Environment and Development). Ainsi, suite à une mission à Moreno, l'équipe latino-américaine de cet institut a montré comment la gestion des déchets était abordée en concertation avec la population des quartiers, au cours de séances de cartographie participative (Hardoy *et al.*, 2011 : 58). La plupart de ces aménagements s'accompagnent de la mobilisation du registre religieux. A Vicente López, les services de l'hygiène

urbaine et de l'environnement indiquaient qu'ils avaient installé des autels « double-face » à la Vierge, pour éviter les amoncellements intempestifs de déchets au coin des rues¹⁸.



Sources : Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda - Dirección provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, 2007. Travaux de terrain, 2010. Conception et réalisation : Carré, 2012 avec ArcGIS et Adobe Illustrator

Figure 1.4. Les *ecopuntos* à Almirante Brown (2010)

Certaines municipalités ont accompagné les stratégies d'éradication des décharges à ciel ouvert de dispositifs de prévention de leur formation. Ceux-ci sont destinés aux prestataires de service informels et aux habitants. Ainsi, en 2009, la municipalité d'Almirante Brown a activé l'ouverture de cinq *ecopuntos* sur son territoire. En 2008, son agence des politiques environnementales a vérifié, par le nettoyage des décharges à ciel ouvert et la mesure des quantités prélevées, que près de 24% des déchets municipaux étaient collectés par des circuits alternatifs au service

¹⁸ Directrice de l'hygiène urbaine et de l'environnement, entretien du 6 novembre 2008.

conventionnel. En s'inspirant d'une expérience observée au Brésil, elle-même élaborée sur le modèle des déchetteries européennes¹⁹, l'agence a disposé plusieurs conteneurs dans les sites de décharges, et a sensibilisé les petits opérateurs afin qu'ils déposent leur chargement dans ces bennes. Les riverains, généralement des habitants de quartiers informels, sont également informés, afin de limiter le recours aux *carreros* lors des inondations. En 2010, les *ecopuntos* recevaient près de 700 tonnes de déchets par mois, soit l'équivalent de 6% des déchets produits par la municipalité. Toutefois, ce dispositif est très coûteux. Le directeur de l'Agence de Politiques Publiques d'Almirante Brown indiquait que le retrait régulier des bennes coûtait près de 110 000 pesos par mois à la municipalité (22 000 euros, environ 1% du budget municipal annuel).

Ces trois modalités de régulation de la collecte des déchets ont montré que l'inégalité de l'accès au service est partiellement corrigée par les stratégies de prévention qui tendent à intégrer les espaces les plus marginalisés dans des paramètres de gestion conventionnels. Il est assez significatif que les recensements de 1991 et de 2010 ne s'interrogent pas sur l'accès de la population à ce service alors même qu'en 2001 cette variable figurait dans les questions posées aux résidents du pays (INDEC, 1991 ; INDEC, 2001 ; INDEC, 2010). Les arrangements institutionnels développés dans les interstices micro-locaux indiquent que l'embellissement et l'amélioration de la salubrité restent avant tout du ressort municipal. A la différence de l'eau et de l'électricité, qui ont fait l'objet de nombreux transferts de compétence entre les différents niveaux de gouvernement (Botton, 2005 : 85), la collecte a toujours relevé de l'orbite municipale. Autant l'articulation de ce service avec l'aménagement de l'espace public que son caractère local invitent maintenant à interroger les conditions de son financement.

C- Le problème du financement du service

Les modalités de financement du service sont un bon point d'observation des défis que la gestion des déchets pose pour le développement local. En effet, en Argentine les autres services urbains soumis à un processus de privatisation intense au cours des années 1990, ont vu leurs usagers prendre un « nouveau rôle » (Pflieger, Coutard, 2002). Ils deviennent des consommateurs d'eau, d'électricité, de transport, qui payent en fonction de leur usage du service. A l'inverse, la gestion des déchets reste financée comme un service d'entretien de l'espace urbain. En théorie, son financement repose sur l'impôt local. Dans la ville de Buenos Aires, cette taxe d'habitation

¹⁹ Directeur de l'agence des politiques environnementales d'Almirante Brown, entretien du 4 mai 2010.

recouvre l'éclairage, le balayage et le nettoyage des espaces publics (ABL – Alumbrido, Barrido, Limpieza) et dans la province de Buenos Aires, il s'agit d'une taxe sur les services généraux (TSG – Tasa sobre Servicios Generales). Calculé sur une base foncière, cet impôt s'est désolidarisé d'une production de déchets en augmentation constante et de transformations immobilières particulièrement intenses dans les espaces les plus aisés de la métropole. Cette dissociation n'est pas spécifique à l'Argentine dans la mesure où les modalités de financement du service sont similaires et posent de mêmes problèmes dans un grand nombre de villes du monde. Pourtant, au regard de la croissance de la production de déchets, des débats sur les modalités de financement du service ont fait surface, certains experts suggérant le remplacement de l'impôt local par une redevance proportionnelle au poids de résidu produit (Le Bozec, 2008). A Buenos Aires, cet horizon est très illusoire, mais les discussions qui se tiennent, autour de l'écart entre le coût du service et la participation des habitants, mettent en lumière les fragilités fiscales de la métropole dans un contexte marqué par une décentralisation accrue des compétences. En se limitant à l'observation des mutations de la production de déchets, aux problèmes de calcul de l'impôt local, ce paragraphe pose la question de la redistribution des ressources dans les territoires.

1-La production de déchets dans la métropole

Depuis l'ouverture de la CEAMSE, en 1977, la production de déchets a connu un accroissement important. Avant de revenir sur les conséquences de ces mutations pour le fonctionnement du système d'enfouissement contrôlé, on peut relever, d'une part, les transformations intenses intervenues au cours des années 1990 et, d'autre part, la distribution inégale de la production de déchets par habitant dans la métropole.

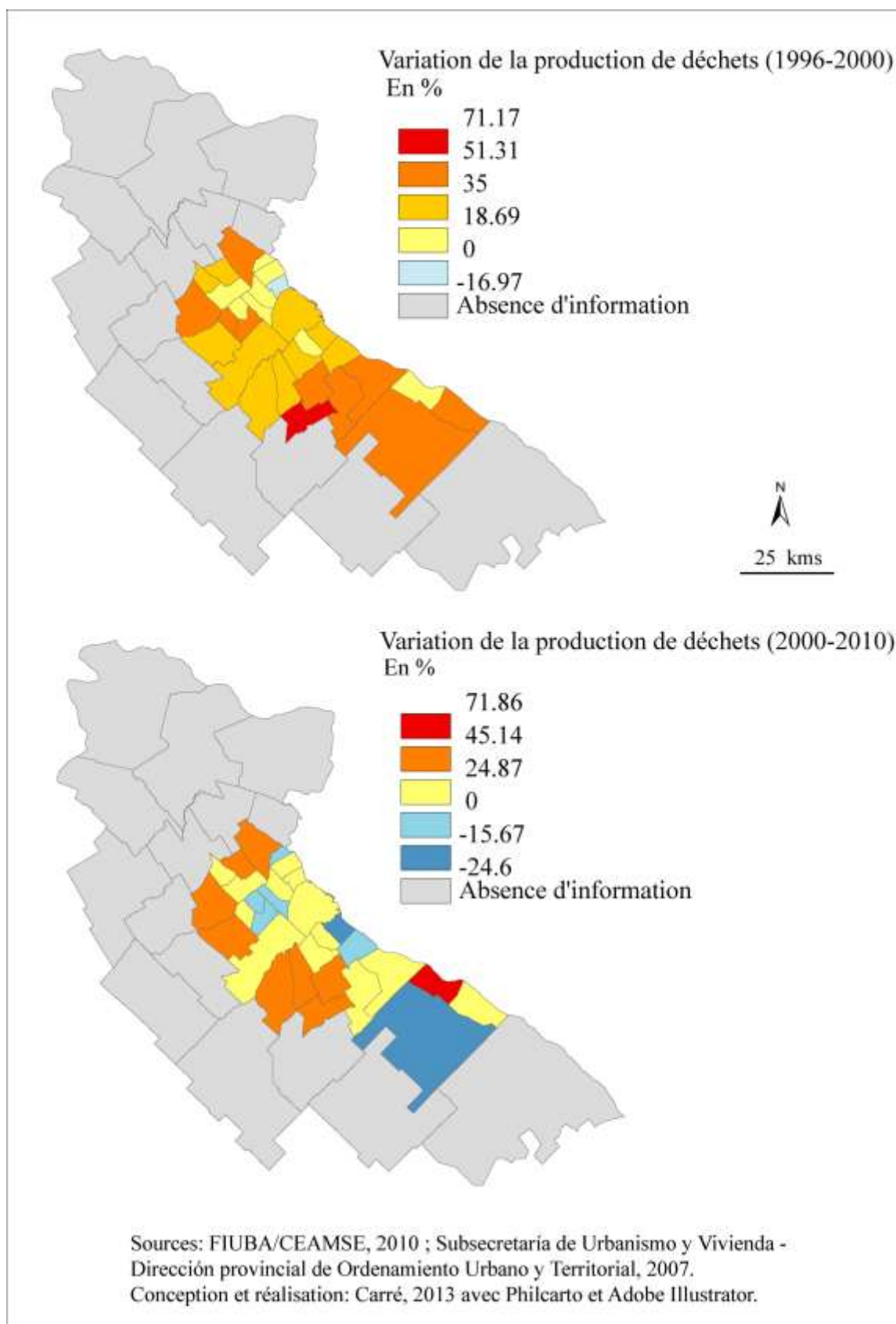
a- Une mutation quantitative

Comme l'indiquent Jean Gouhier (1972), en France, et William Rathje et Michael Schiffer (1982), aux États-Unis, dans leurs travaux pionniers sur la rudologie²⁰, la poubelle est un portrait socio-économique qui vérifie une corrélation étroite entre le pouvoir d'achat des habitants et leur production de déchets. Les deux cartes suivantes (carte 1.6.) représentent le taux de variation de la production dans chacune des municipalités de la métropole de Buenos Aires entre 1996 et 2010. Bien que les documents ne couvrent pas l'ensemble de sa superficie, ni de la période, faute de

²⁰ La rudologie est la science des déchets. Le terme est un néologisme inventé par Jean Gouhier en 1972 et provient du latin rudus (décombres). L'équivalent anglais est *garbology* (de *garbage*, détrit) et l'équivalent espagnol *basurología* (de *basura*, ordures).

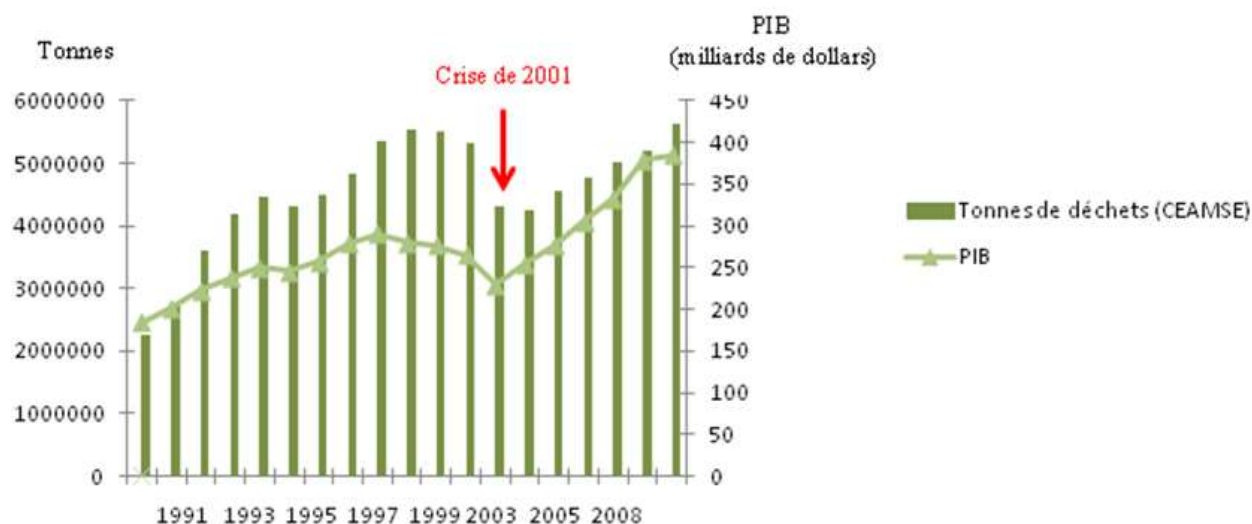
données comparables, on peut relever deux dynamiques principales. D'une part, la production de déchets connaît une forte augmentation entre 1996 et 2000. Ces transformations quantitatives sont enregistrées par la CEAMSE d'un point de vue technique, et diffusées par des articles de journaux. Elles sont plus fortes dans la métropole que dans le reste de l'Argentine. Tout d'abord, l'élévation moyenne du pouvoir d'achat des habitants et leur entrée dans une société de consommation entraîne des mutations sans commune mesure dans leurs habitudes. En effet, l'Argentine a expérimenté une « démocratisation de la consommation » (Motas Guedes, Vieira Olivera, 2006), qui fait que même les plus pauvres ont accès à de nouveaux produits. Selon Gabriel Kessler, « la possession de certains biens comme la télévision, le réfrigérateur ou la machine à laver [ne faisant] presque plus la différence entre les classes sociales équipements audio-visuels » (2011 : 59). Cependant, c'est surtout en matière de produits alimentaires que ces mutations sont les plus importantes. Les emballages, comme le papier, le carton et le plastique, augmentent et atteignent jusqu'à 30% des déchets domestiques dans le centre de la ville de Buenos Aires (chapitre 5). L'introduction de nouveaux matériaux accroît également le volume et le poids des déchets : le remplacement du verre, consigné, par le polyéthylène téréphtalate (PET) pour le conditionnement des boissons en est un exemple. Par ailleurs, en atteignant une moyenne de 1,17 kg par habitant et par jour²¹, la métropole de Buenos Aires glisse du profil d'une ville en développement à celui d'une ville moyenne, au regard des critères employés par la Banque Mondiale pour évaluer la production de déchets (Hoornweg, Bhada-Tata, 2012 : 20). Par ailleurs, les municipalités les plus lointaines du centre enregistrent une variation plus forte que celles du noyau central du Grand Buenos Aires et du corridor nord-ouest plus aisé. En effet, comme indiqué au début de ce chapitre, ce sont les municipalités qui connaissent une forte augmentation de leur population, que ce soit en raison de l'édification de *villas*, d'*asentamientos* ou de quartiers fermés.

²¹ En 2013, la CEAMSE gérait 17 000 tonnes de déchets et 14,5 millions d'habitants. <http://www.ceamse.gov.ar/ciclo-de-la-basura/>, consulté le 15 août 2013.



Carte 1.6. Taux de variation de la production de déchets par municipalité (1996- 2010)

Malgré une variation positive moins ample sur la période 2000-2010, en raison de la crise de 2001, ces municipalités continuent d'afficher un taux d'augmentation important de leurs déchets, de l'ordre de 24 à 45%. La crise de 2001 a entraîné une chute brutale du produit intérieur brut et, symétriquement, de la production de déchets, comme le montre le graphique ci-dessous (graphique 1.1.). Cependant, à partir de 2004, le retour vigoureux de la croissance, avec des taux oscillant entre 8 et 10%, couplé à l'accroissement démographique de ces municipalités, a contré ce ralentissement.



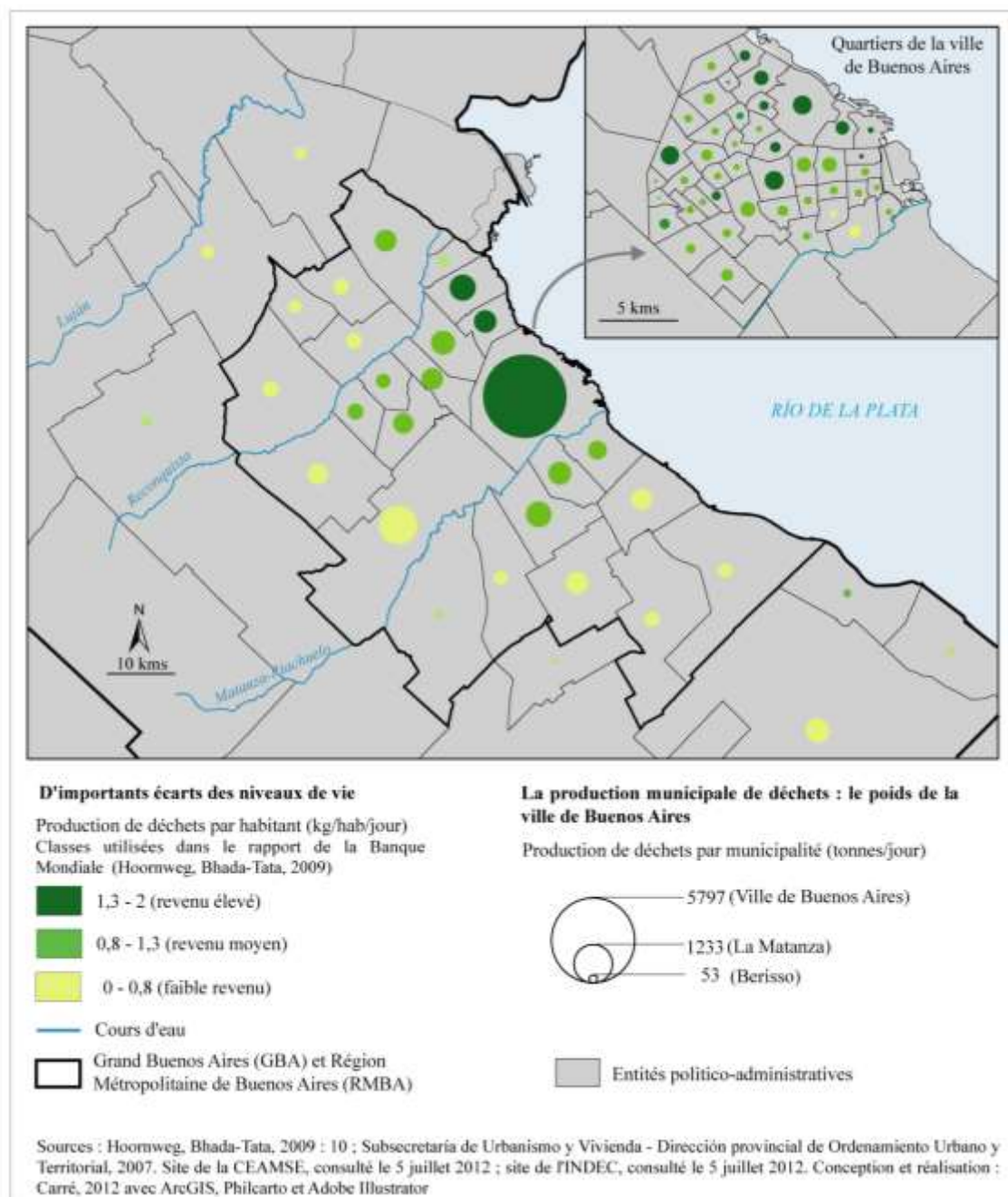
Graphique 1.1. Evolution de la production de déchets et du PIB argentin (1990-2008)

b- Une distribution inégale dans l'espace métropolitain

A ces mutations s'ajoute une différenciation spatiale à l'intérieur des entités politico-administratives. Bien qu'il ne soit pas possible de la mesurer avec la même précision dans l'ensemble de la métropole, la carte suivante offre un tableau de cette distribution, notamment dans la ville autonome de Buenos Aires. Bien que le *conurbano* produise 63% des déchets annuels, les quartiers les plus aisés de cette dernière représentent la production par personne la plus importante. La ville-centre produit une moyenne de déchets par habitant élevée (1,52 kilo par habitant et par jour), supérieure à la moyenne nationale (0,91 kilo par habitant et par jour) et proche de celle du centre d'autres grandes villes latino-américaines, comme le District Fédéral de Mexico (1,4 kilo par habitant et par jour)²². Elle accueille un pourcentage moins important de pauvres et de chômeurs, 17 et 5,2% respectivement, contre 43 et 8,3% dans le *conurbano* (EPH, 2012), mais elle enregistre de fortes disparités internes. Le carton, qui représente la distribution des déchets par quartier, met

²² http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_resumen/08_residuos/cap8.html#2, consulté le 13 juin 2013.

en évidence la bande nord-ouest, qui s'étend du micro-centre aux quartiers résidentiels luxueux de Belgrano et Núñez (pour le nom des quartiers, annexe 7), produit entre 1,3 et 2 kilos par habitant et par jour. La bande sud-est, qui concentre la plupart des *villas* de la ville-centre, les zones industrielles, les espaces vacants, atteint le seuil minimal de 800 grammes par habitant et par jour. La bande centrale, composée d'un tissu résidentiel moyen, n'est interrompue que par le quartier de Caballito qui a subi une élévation de son niveau de vie. Avec la construction de tours de logements, équipées de tous les services, des individus fortunés s'y sont installés.



Carte 1.7. Structure centre-périphérique de la production de déchets

2-Les enjeux de financement du service

Cette différenciation de la production de déchets rend problématiques les modalités de financement du service à l'aide des ressources perçues grâce à l'impôt local. Dans la ville de Buenos Aires, la taxe d'habitation de l'ABL devrait financer autant la gestion des déchets que l'entretien des bouches d'égout, des trottoirs, du métro ou encore de l'éclairage public. La relative invisibilité des problèmes de financement du service des déchets a soulevé l'attention des responsables politico-administratifs locaux depuis plusieurs années. Ils souhaiteraient que le « R » de « *residuos* » soit ajouté à l'acronyme ABL. D'autre part, la CEAMSE perçoit une taxe à l'enfouissement auprès des municipalités en fonction des quantités traitées, ce qui rend encore plus problématique la désolidarisation du financement du service et de la production de déchets. En 2011, ces interrogations ont ajouté leur eau au moulin d'un débat sur la réforme de l'impôt local dans la ville de Buenos Aires. Largement controversée, vouée aux gémonies par les habitants, la réévaluation à la hausse de ce seul tribut a réactivé un débat ancien sur le financement des services d'éclairage, de balayage et de nettoyage.

a- Service collectif ou service individuel ?

La gestion des déchets est considérée comme un service d'entretien de l'espace urbain et n'entraîne pas la facturation individuelle au *pro rata* du service fourni. A Lima, Matthieu Durand a repéré un problème similaire. Il indique que les *arbitrios*, l'équivalent de l'ABL portègne, incluent autant la gestion des déchets que le financement de la police municipale (Durand, 2010 : 171). A Buenos Aires, cet impôt est créé en 1873, la même année que la taxe sur le balayage à Paris (Barles, 2005 : 166 ; Suárez, 1998 : 13). Comme dans la capitale française, les habitants s'acquittent mal de cette tâche dont ils sont initialement chargés, et c'est au nom du maintien d'une certaine hygiène urbaine que les décideurs locaux prennent cette compétence sous leur responsabilité (Prignano, 1998 : 90). Toutefois, les riverains offrent une ferme résistance à la perception de la taxe perçue en contrepartie de cette décision, dans le but de financer les coûts engendrés par l'organisation du service. A Buenos Aires, cette réticence prend des proportions telles qu'à la fin du XIXe siècle, les Inspecteurs de Paroisse (Inspectores de Parroquia) chargés de collecter le produit de l'impôt local doivent opérer sans le soutien de la police et au défi de toutes les mesures élémentaires de sécurité (Prignano, 1998 : 95).

Malgré ces difficultés, qui restent d'actualité en Amérique latine (Máttar, 2011) et sont liées autant à l'insatisfaction des usagers (Durand, 2010 : 171) qu'à l'absence de sanction en cas de refus de

paiement, la perception de l'impôt local apporte une bonne partie des recettes fiscales. Dans la ville de Buenos Aires, en 2011, la perception de l'ABL représentait 3,7% du budget total (1,37 milliard de pesos sur environ 37 milliards), soit plus de la moitié du budget consacré à la gestion des déchets. Dans la province de Buenos Aires, la TSG représente environ 30% des recettes fiscales municipales, ce taux n'ayant que faiblement varié depuis 1988, lorsqu'elle en occupait 28% (Porto, Urbiztondo, 1991 : 13). Dans le *conurbano*, cette proportion atteint 39% pour la majorité des municipalités, et même plus de 60% dans les municipalités les plus largement dotées d'activités industrielles et touristiques, comme à Vicente López par exemple (Martino *et al.*, 2012 : 8).

b- Les mutations de la valeur foncière, un problème dans le calcul de l'impôt local

Toutefois, les modalités de calcul de l'impôt local font l'objet de nombreuses réserves et notamment depuis la fin des années 1990. Comme au moment de sa création, il est calculé en fonction de l'emprise métrique de l'édifice sur la rue et d'un coefficient lié à la valeur foncière. En 1872, cette méthode avait été mise à l'épreuve pour la perception d'un impôt sur l'éclairage, initialement dissocié du balayage, et permettait de diviser les types d'immeubles en six classes tributaires, séparant les usages résidentiels des usages commerciaux (Prignano, 1998 : 93). Cependant, les travaux de Luis Baer (2011) dans la ville de Buenos Aires et l'Aire Métropolitaine de Buenos Aires (AMBA) ont montré que la valeur foncière est sous-estimée dans les ajustements correctifs de l'impôt. Selon le géographe, les facteurs spatiaux décisifs dans les choix de localisation des investisseurs immobiliers, comme la centralité, l'accessibilité, les conditions urbanistiques et socio-territoriales (Baer, 2011 : 369) ont connu une régression constante dans le calcul de l'ABL. Or, dans les années 1990 et après la crise de 2001 et à partir de 2004, le nord de la ville et son prolongement dans le nord-ouest du *conurbano* ont vu leur valeur foncière augmenter proportionnellement à la croissance de leur « facteur alpha »²³. Luis Baer indique que cette évolution dissymétrique des deux variables dans l'impôt local, couplée au dynamisme spatial inégal du marché immobilier, a entraîné une inéquité territoriale majeure. Alors que dans les quartiers les plus convoités, les plus construits et aussi les plus aisés (Recoleta, Palermo), la valeur de marché des immeubles est 200 fois plus élevée que leur valeur fiscale, ce rapport n'est que de 60 dans les quartiers les plus marginalisés (Pompeya) (Baer, 2008). Selon Roberto Pereyra (Zlotogwiazda, 02 septembre 2007), ancien responsable des services fiscaux de la ville de Buenos Aires, la

²³ Le facteur alpha désigne l'incidence foncière sur le projet de développement immobilier : il s'accroît plus la ville est grande, plus elle concentre population et richesses nationales, et plus le pays dans lequel se situe la ville est riche (Baer, 2011 : 78).

réévaluation de l'impôt est freinée par les risques qu'elle ferait courir au dynamisme des marchés immobiliers.

Dans la province de Buenos Aires, les modalités de calcul de la TSG attestent d'une diversité d'ajustements combinant valeur foncière (emprise métrique des immeubles) et valeur fiscale (montant par immeuble, consommation d'électricité), ainsi que d'autres variables. Cependant, la perception de l'impôt dans la majorité du Grand Buenos Aires, sur la base de la valeur fiscale, semble bien corroborer la thèse de Luis Baer (Martino *et al.*, 2012 : 13).

Au final, l'augmentation de la production de déchets n'est pas prise en compte dans le calcul de l'impôt destiné à financer le service de gestion. L'impôt local dépend de la valeur immobilière, moindre que la valeur foncière. Quant à la gestion des déchets, elle reste considérée comme un service d'entretien de l'espace public. Source de blocage dans l'équilibre des finances publiques, ce problème complexe pose la question des mécanismes de redistribution des ressources à l'intérieur des territoires municipaux.

3-Un enjeu de redistribution

Dans un souci d'équilibre des budgets municipaux, des dispositifs correctifs divers ont été mis en place par les entités politico-administratives pour compenser la perception insuffisante de l'impôt local. Dans le *conurbano*, certaines municipalités ont tenté de rediriger une partie des ressources perçues auprès des quartiers fermés vers les quartiers informels pour atténuer les trop grandes disparités socio-économiques face au financement du service dans leurs territoires.

a- Quartiers fermés et quartiers informels – aux extrêmes de la fiscalité

Dans les municipalités du *conurbano*, l'articulation entre fragmentation socio-spatiale et perception des impôts locaux constitue un enjeu crucial. Dans le cas des quartiers informels, l'occupation des terres publiques fait que ces derniers ne sont pas soumis au tribut municipal d'entretien des espaces publics. Alors que certains arrangements institutionnels entre entreprises prestataires de services, municipalités et quartiers informels entraîne l'émission de factures pour certains services comme l'électricité (Botton, 2005), les services liés à la voirie et la propreté ne font pas l'objet de perception particulière.

D'un autre côté, les quartiers fermés tentent de se soustraire à la perception de l'impôt municipal. Les arguments développés défendaient l'idée que les quartiers subvenaient eux-mêmes aux services

de leurs habitants et que, par conséquent, il n'était pas justifié que ces derniers contribuent auprès de la municipalité. Le géographe articule ces revendications avec la dissolution du contrat social qu'entraîne le repli sur l'« entre-soi » dans ces quartiers, ainsi qu'avec un processus de désaffiliation collective, où « ville et citoyenneté ne fonctionnent plus à la même échelle. » (Thuillier, 2005 : 17). Le motif selon lequel les services ne sont pas assurés jusque devant la porte des habitants n'est pas valide au sens où, avant de parvenir à leur quartier, ceux-ci doivent traverser des espaces publics bien éclairés, à la chaussée entretenue et à la propreté convenable. Ces mouvements, qui marquent l'évanouissement de la chose publique et de l'intérêt général sont, pour Guy Thuillier, l'un des maux endémiques qui, en Argentine, expliquent « l'impossibilité du pays à surmonter la crise sociale et économique, et dans le champ de l'urbanisme à organiser un tant soit peu le développement urbain. » (*ibid.*).

b- Des processus de redistribution foncière

Toutefois, s'en tenir au constat du morcellement de la ville obturerait les stratégies mises en œuvre par certaines municipalités pour garantir des formes de redistribution territoriale. Les problèmes de contribution à l'entretien de l'espace public sont dominants, et ce d'autant plus que, comme l'indique Nora Clichevsky (2007 : 211), la politique fiscale foncière n'est pas encore suffisamment considérée comme un outil de l'aménagement du territoire dans l'aire métropolitaine de Buenos Aires. Néanmoins, dans certaines municipalités qui doivent gérer autant les enjeux de l'urbanisation informelle que fermée, des mécanismes d'assainissement du statut de la terre ont été amorcés. Ils attestent de l'élaboration progressive de stratégies de gestion des « vides urbains » où les processus de redistribution sont centrés sur les ressources foncières plutôt que sur le tribut fiscal. Dans la mesure où c'est autour de la régulation de l'usage des espaces publics que s'organise cette redistribution, on peut considérer que, d'une certaine manière, elle contribue à atténuer les effets de la fragmentation. A Moreno, une municipalité de l'ouest du *conurbano*, et l'un des laboratoires péronistes de l'agglomération, l'Institut de Développement Urbain, Environnemental et Régional (IDUAR) a mis en œuvre « le cycle de la terre »²⁴. Cette municipalité reçoit depuis quelques années de nombreux quartiers fermés. Elle dispose d'un cadre de vie attractif, avec de vastes espaces ruraux, et une base de loisirs sur le lac artificiel retenu par le barrage Roggero. En outre, elle est bien reliée au nord de l'agglomération par le Camino al Buen Ayre, et au centre de la ville de Buenos Aires, par l'autoroute Acceso Oeste. Ces quartiers fermés, qui se construisent souvent autour de voies de communications existantes, privatisent ainsi une partie de l'espace

²⁴ Coordinatrice des coopératives à l'IDUAR, entretien du 20 mai 2011.

public municipal. En échange, les investisseurs immobiliers doivent céder une partie des terrains achetés à l'entité politico-administrative. La gestion centralisée de ces terrains par l'IDUAR en une « banque foncière » entraîne la coordination des activités de relogement des populations informelles. Les terrains à bâtir reçoivent des plans de logement social nationaux ou provinciaux, et une fois les constructions achevées, les habitants des quartiers informels, en grand nombre dans la municipalité, y sont installés.

Ces exemples d'ajustement soulignent que les marges de manœuvre pour assurer l'accessibilité de tous les habitants à un ordre infrastructurel moderne et à un ordre pour l'espace urbain tout court sont relativement limitées. Dans les municipalités du *conurbano* qui attirent moins les investisseurs immobiliers et doivent gérer de nombreux quartiers informels, comme La Matanza, ces processus de redistribution sont réduits à la portion congrue. Dans la ville-centre, les effets de la réévaluation de l'impôt local n'ont pas été suivis du constat de l'amélioration du service de collecte des déchets dans les quartiers les plus relégués du sud.

Conclusion

L'approche de la gestion des déchets par sa dimension opérationnelle mène à plusieurs constats. Tout d'abord, l'ensemble du service, qui semblait, à première vue, être fourni de manière homogène dans la métropole a été relu à la lumière des arrangements locaux qui permettent de le faire fonctionner, malgré ses déficiences. Collecte et enfouissement constituent deux bons points d'observation du fonctionnement de la gestion de la métropole, et tout particulièrement des enjeux de propreté et de salubrité des espaces publics urbains. La présentation du service prend pour point de départ la fin des années 1970, avec la formation de la CEAMSE. Néanmoins, l'ensemble de la démonstration a mis en évidence que les débats autour des dysfonctionnements du système métropolitain se fondent sur des discussions sur les modalités d'urbanisation depuis la fin du XIXe siècle. En raison de la fragmentation socio-spatiale et des corrections effectuées à la marge, au quotidien, par concertation entre des acteurs locaux, collecte, enfouissement, et modalités de financement du service doivent être abordées en termes de gradient. La régularité, la qualité et la dimension conventionnelle de la gestion ne sont pas les mêmes partout dans l'agglomération. Elles brouillent l'idée du service universel, égal en tous points et accessible à tous les habitants. Décharges à ciel ouvert, pré-collecte des déchets sont autant de facettes de la gestion que le sont les sites d'enfouissement technique et la collecte conventionnelle. Dans ce cadre, les débats autour des manquements et des faiblesses du service ont moins à voir avec les déchets qu'avec des

dynamiques d'urbanisation et de production urbaine, qui dépassent les compétences des acteurs locaux.

Chapitre 2

La métropolisation des déchets dans le *conurbano*

La périphérisation progressive des activités urbaines et des habitants des villes a conduit la revue *Esprit* à intituler son dossier spécial de mars-avril 2013 « Tous périurbains ! ». Cette exclamation initiale invitait à ne pas considérer la question du périurbain comme une anomalie mais comme « un processus affectant toute la ville, comme partie intégrée et intégrante du mouvement général d'urbanisation de toute la société » (Donzelot, Mangin, 2013 : 21). De fait, les espaces périurbains sont gagnés par des acteurs qui, il y a peu, n'auraient pas pu imaginer se localiser ailleurs que dans les centres économiques des métropoles. Concentrant la plupart de la population urbaine mondiale, ces espaces acquièrent donc un poids stratégique nouveau, qui modifie l'action publique territoriale telle qu'elle est menée par ses décideurs. Cette position change aussi leur rapport au centre. Dans les études de géographie classique, ils n'étaient qu'une ombre appauvrie de ce dernier, étant dotés de moins de fonctions urbaines (commandement, économie, culture). La question de l'enfouissement des déchets à Buenos Aires offre un excellent point d'observation de ces transformations, que ce chapitre a vocation à approfondir. En effet, au-delà des dysfonctionnements opérationnels que rencontre le grand système technique de la CEAMSE, cette dernière institution est en proie à une crise de légitimité profonde, symétrique aux tressaillements de la gouvernance métropolitaine. Les activités d'enfouissement des déchets se déroulant, par définition, dans les confins des espaces périurbains, les tensions qui se jouent autour d'elles sont de bons outils d'analyse des conditions dans lesquelles s'effectue leur périphérisation. Marquée par l'émergence de nouveaux acteurs, institutionnels ou issus d'organisations sociales, cette reconfiguration se fait dans les heurts, les controverses et les conflits. Néanmoins, un axe transversal peut être retenu : les discussions mettent toutes en jeu les conditions de l'équité territoriale, dans une métropole où le poids du centre sur le *conurbano* et le pays est démesuré, que ce soit en termes économiques ou décisionnels. Elles font écho à l'affirmation, restée célèbre, de

l'écrivain Ezequiel Martínez Estrada. Dans son pamphlet contre la macrocéphalie de Buenos Aires, *La Cabeza de Goliath* [la tête de Goliath], celui-ci affirme en préambule à son argumentation que « ce n'est pas la tête qui est trop grosse, c'est le corps qui est mal nourri » (1968 [1940] : 18). A Buenos Aires, les ratés de l'enfouissement des déchets ouvrent la boîte de Pandore de débats anciens autour de la répartition des compétences et des pouvoirs dans la métropole, par l'intermédiaire du système fédéral. Pourtant contrairement aux décennies précédentes, le *conurbano* a gagné en force. Soutenu par la province de Buenos Aires, il semble à même de jouer des parties de bras de fer politique avec la ville-centre. Les difficultés financières rencontrées par la CEAMSE, la gestion des décharges à ciel ouvert et les nombreuses controverses sociotechniques contre les sites d'enfouissement contrôlé, éclairent sous trois angles différents les conditions dans lesquelles sont exigés des changements dans la gouvernance des territoires métropolitains. Enoncés depuis les espaces périurbains vers le centre, ces trois problèmes semblent aller dans le sens d'un processus de périurbanisation qui « affecte la ville, la défait et la recompose tout autrement » (Donzelot, Mangin, 2013 : 21).

A- Les fragilités du système CEAMSE : du centre vers le *conurbano*

L'inégal accès aux installations d'enfouissement contrôlé est exacerbé par les disparités socio-économiques qui pèsent sur les municipalités de la métropole, et, de manière interstitielle, sur certains quartiers moins bien équipés ou desservis. Or, le financement de l'enfouissement par les municipalités constitue l'autre face de ces disparités. En effet, la viabilité de la CEAMSE, qui gère les installations de traitement et de transfert des déchets, dépend de la capacité des entités politico-administratives locales à payer pour les services dont elles font usage. Cependant, cette capacité n'est pas égale en tous points de la métropole et s'avère largement tributaire des conditions de redistribution des ressources publiques à l'échelle argentine. Le fédéralisme fiscal, qui permet de gérer la diversité, ici dans le domaine de la perception et de la redistribution des ressources, est marqué par de profondes disparités. Particulièrement palpables dans le *conurbano* de Buenos Aires, elles hypothèquent le fonctionnement de la CEAMSE. Les difficultés rencontrées au cours des dix dernières années doivent être lues à la lumière de trois problèmes, en contrepoint au fonctionnement du système fiscal : les mutations des rapports de force entre ville-centre et *conurbano* ; la cristallisation des négociations entre ville et province de Buenos Aires autour du

transfert de risque ; la capacité des municipalités vulnérables aux altérations du système CEAMSE à se positionner dans la gouvernance métropolitaine.

1-L'accès au service d'enfouissement, face à un système fiscal inéquitable

Selon Sébastien Velut les mécanismes de répartition interprovinciale des ressources « pénalisent les provinces les plus peuplées, en premier lieu la Province de Buenos Aires, alors que des petites provinces perçoivent des sommes considérables » (2002 : 203). La faillite des municipalités du *conurbano* de Buenos Aires au cours de la crise de 2001 est l'une des conséquences du régime de rigueur fiscale, inégalement appliqué dans le territoire argentin au cours de la décennie libérale (1989-1999). Néanmoins, elle met aussi la CEAMSE au bord de la faillite, et, avec elle, la possibilité d'assurer la continuité du service d'enfouissement. Des mécanismes de consolidation fiscale et environnementale sont engagés par la province à partir de 2004 au nom de la préservation des ressources naturelles.

a- La redistribution des ressources dans le *conurbano* de Buenos Aires

Dans la redistribution des ressources fédérales, la province de Buenos Aires dispose d'une position ambivalente. Elle est l'une des cinq provinces qui concentrent 70% de la population et du PIB argentin mais reçoivent les transferts les plus faibles par habitant (Prévôt-Schapira, 2003 : 27). Ces transferts s'appuient sur le mécanisme de la coparticipation, créé en 1934. Les provinces participent, à hauteur variable aux ressources fédérales, puis ces ressources sont redistribuées selon le calcul d'un coefficient dépendant de la population, de la capacité de recouvrement des impôts, et de la superficie. En 2012, la province de Buenos Aires a contribué à hauteur de 37% au total des fonds perçus au niveau national, occupant la première place. Cependant, elle n'a reçu que 1 471 pesos par habitant, soit près de trois fois moins de la moyenne, située à 4 465 pesos par habitant. Elle se situe donc à l'avant-dernière place, avant la ville de Buenos Aires (InfoBae, 04 juillet 2012). Bien qu'elle soit particulièrement exacerbée dans cette province, cette situation concerne l'ensemble du vieux cœur historique argentin (Córdoba, Santa Fe, Rosario, ville de Buenos Aires). Toutefois, la province de Buenos Aires est l'entité dans laquelle cette disparité est la plus problématique. Bien que le *conurbano* de la métropole produise 50% des richesses provinciales, en 2004, sa deuxième couronne, qui a connu la plus forte croissance au cours des années 1990, concentrait le plus grand nombre de pauvres du pays. La proportion de ces derniers dans la

population oscillait alors entre 40 et 60%. En 2011, ce taux pour l'ensemble du *conurbano* était de 34 à 40%, selon une enquête effectuée par l'Université Catholique Argentine (UCA – Universidad Católica Argentina)²⁵. Au lendemain des émeutes de la faim de 1989, et après le recensement de 1991, la province invoque le caractère « doublement national »²⁶ des dynamiques socio-économiques et migratoires dans cet espace pour demander réparation au niveau central du gouvernement. Elle obtient la création du Fonds de Réparation Historique du *conurbano* (Fondo de Reparación Histórica del Conurbano) (Danani, Chiara, Filc, 1997 : 16). Cependant, celui-ci reste sous-représenté dans la redistribution interne à la Province de Buenos Aires, ses municipalités recevant 46% des ressources provinciales depuis 2000 alors qu'elles concentrent 62,81% de la population provinciale (López Accotto *et al.*, 2010) et 50% des pauvres de la province. La coparticipation est le transfert le plus important effectué par le niveau provincial vers les municipalités : il s'élève à 84% en 2008 (López Accotto *et al.*, 2010). Mais sur le moyen terme, la part de ces ressources dans la structure des ressources municipales a connu une forte diminution. En 1989, elle en constituait 40% (Porto, Urbiztondo, 1991) alors qu'en 2006, elle n'en représente plus que 15,5% en moyenne (Mundo, 2006), cette proportion étant même inférieure dans le *conurbano* (12,73%). Certaines municipalités sont plus tributaires que d'autres de ces ressources pour financer leurs services de gestion des déchets. C'est le cas de celles où se concentre la plus forte proportion d'habitants qui vivent sous le seuil de pauvreté, et ne sont pas ou peu solvables. Les délais de recouvrement de la coparticipation provinciale sont donc régulièrement invoqués par ces entités politico-administratives pour justifier la cessation de paiement auprès des entreprises de collecte (Ekos de Ituzaingó, 27 juillet 2012)²⁷.

b- Le financement de la gestion des déchets, aux risques de l'inéquité territoriale

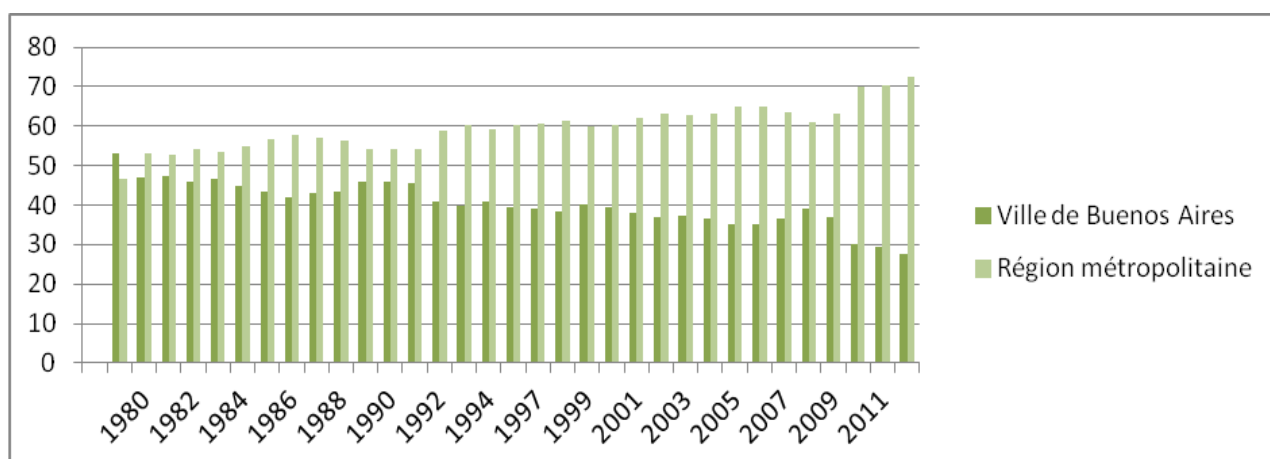
Ces inéquités territoriales se reportent sur le système de financement de la CEAMSE, qui perçoit un tarif fixe par tonne de déchets enfouie, indistinctement du niveau socio-économique de la population desservie. Le *conurbano* de Buenos Aires est celui qui participe le plus au financement du système. Il produit les plus grandes quantités de déchets, environ deux-tiers du total

²⁵ <http://www.uca.edu.ar/uca/index.php/comunicacion/gacetilla/es/universidad/comunicacion-institucional/gacetillas-de-prensa/2012/mayo/informe-pobreza>, consulté le 10 octobre 2012.

²⁶ La population des municipalités du *conurbano* composée à 47% d'habitants en provenance de l'Intérieur du pays et de 11% d'habitants en provenance des pays limitrophes s'accroissait alors en raison de la recrudescence des flux migratoires qui avaient suivi des inondations répétées au nord de l'Argentine. La seconde nationalisation est celle de l'inscription de la question dans le cadre de la confrontation provinces/capitale fédérale.

²⁷ De mai à juillet 2012, la municipalité d'Ituzaingó affronte une grève des éboueurs de l'entreprise Urbanhica, en raison d'une cessation de paiement de la prestataire de service par l'entité politico-administrative. Celle-ci invoque la crise fiscale qu'elle traverse depuis 2011, suite à la réduction de la coparticipation provinciale.

métropolitain. Le service d'enfouissement pèse plus lourdement sur les municipalités du *conurbano* que sur la ville de Buenos Aires. Même si dans les dépenses municipales, il occupe un poids minime par rapport à la collecte, il consomme une plus grande proportion de ressources que dans la ville-centre et les municipalités les plus aisées. Or, la fragilité de cet échafaudage fiscal apparaît pleinement avec la crise de 2001. Selon Marie-France Prévôt-Schapira (2003), cet épisode signale avant tout une débâcle fédérale, où les mesures de rigueur économique n'ont fait qu'exacerber les disparités d'un système inéquitable depuis sa création. La réforme de l'État, qui débute en 1989, active un plan de rigueur économique et fiscale, articulé avec les recommandations énoncées par les bailleurs de fonds du pays, et notamment le Fonds Monétaire International (FMI). Les années suivantes sont marquées par une forte instabilité et l'application inégale de ces mesures dans le territoire argentin. Elles sont strictement mises en œuvre dans les régions urbaines, accroissant les effets de l'inéquité fiscale (Prévôt-Schapira, 2003). De 1989 à 2001, la CEAMSE présente un budget en équilibre, voire excédentaire. Les années 1988 et 1991 sont affectées par la cessation de paiement de la municipalité de Buenos Aires et de certaines municipalités du *conurbano* dans un climat d'hyperinflation. Dans les *Mémoires et Bilans* annuels des années 1989 à 2001, les défis économiques, affrontés par l'entité, sont égrenés en une litanie qui dénote la fragilité fiscale de la métropole, mais s'achève toujours par l'annonce d'un budget en excédent (CEAMSE-a, 1989 à 2001). Elle parvient à équilibrer ses comptes parce que la ville de Buenos Aires, qui produit alors environ 45% des déchets, est un contributeur plus régulier que les municipalités du *conurbano*, et que cela compense partiellement les cessations de paiement.



Graphique 1.2. Production de déchets de la ville de Buenos Aires et de la région métropolitaine (%) (1980-2011)

Cependant, à partir de cette date, la population des municipalités les plus pauvres du *conurbano* connaît un accroissement important, même si le niveau de vie n'augmente que modérément (voir chapitre 1). La part des déchets produits par la ville de Buenos Aires et celle produite par les municipalités de la région métropolitaine s'inversent graduellement. En 2002, la première ne contribue plus qu'à hauteur de 36% des déchets municipaux enfouis, alors que la seconde est responsable de 63% du total. A partir de 2001, la CEAMSE enregistre des cessations de paiement municipales toujours croissantes (CEAMSE, 2001). Leur impact est bien plus ample que celles intervenues au cours des années 1988 et 1991. Elle sont d'autant plus problématiques que l'ensemble de la métropole connaît une diminution de la production de déchets durant la crise, ce qui entraîne une chute parallèle de la contribution des entités politico-administratives solvables. Le budget de l'entité est déficitaire jusqu'en 2011. Tous les ans, ville et province doivent la financer pour qu'elle puisse poursuivre ses opérations.

c- Une compensation provinciale timide pour la protection de l'environnement

Cette situation a souligné que l'enfouissement des déchets, qui était un des problèmes de la ville de Buenos Aires lors de la dictature et de la construction du système de la CEAMSE, devient, en termes quantitatifs, un enjeu du *conurbano*. En 2010, après une forte augmentation liée au retour de la croissance économique, la ville ne représente plus que 27% de la production totale des déchets municipaux, contre 72% pour les municipalités conurbaines.

A partir de 2006, on constate une reformulation des modalités de financement de l'entité. Au lendemain de la crise, plusieurs programmes de consolidation municipale sont créés à l'initiative de la province, dans le but de corriger à la marge les inéquités territoriales de la redistribution des ressources. Ils s'articulent avec un mouvement de renforcement de l'échelon municipal depuis les années 1990, celui sur lequel reposent les plus lourdes responsabilités en matière de contention sociale (Cravacuore, Clemente, 2006 : s.p.). La loi 13 163 de la Province de Buenos Aires (30/12/2003) crée le Fonds de Renforcement des Programmes Sociaux (Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales), financé par les impôts sur l'immobilier rural et les casinos, soit des ressources perçues directement par la Province de Buenos Aires. En 2005, l'affectation de ce fonds est partiellement modifiée : il devient le Fonds de Renforcement des Programmes Sociaux et d'Assainissement Environnemental (Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y de Saneamiento Ambiental). 80% de son montant est destiné à la gestion des programmes sociaux ; les 20% restants sont consacrés au traitement des déchets et à leur disposition finale, avec une clause spécifique pour les municipalités métropolitaines. Les frais de l'enfouissement des déchets du

conurbano de Buenos Aires sont complètement pris en charge par la province, qui prélève le montant correspondant aux tonnes enfouies sur la coparticipation provinciale destinée aux municipalités.

Ce glissement du niveau municipal vers le niveau provincial est assez exceptionnel, dans la mesure où il va à l'encontre des mouvements de décentralisation des pouvoirs et des compétences vers le niveau local de gouvernement. Inversement, la CEAMSE reste une entité dans laquelle les municipalités n'ont pas voix au chapitre : elles ne participent pas aux conseils de gestion et ne peuvent peser dans les décisions sur les tarifs de l'enfouissement ou le devenir des déchets. En fait, la prise en charge du financement de l'enfouissement par le niveau supérieur de décision apparaît comme la dernière pierre à l'édifice de la provincialisation du problème des déchets. Comme pour les autres provinces les plus riches, celle de Buenos Aires bénéficie d'une autonomie plus importante en matière de prélèvement des impôts. Cette marge de manœuvre est même supérieure à celle des états fédérés mexicains et vénézuéliens (Diaz Cayeros, 2006 : 209). A l'inverse de ces derniers, elles captent près d'un tiers de leurs ressources propres par l'application de taxes aux activités, ce taux atteignant près de 50% dans la Province de Buenos Aires (López Accotto *et al.*, 2010).

2-Les transferts implicites : des transferts de risques ?

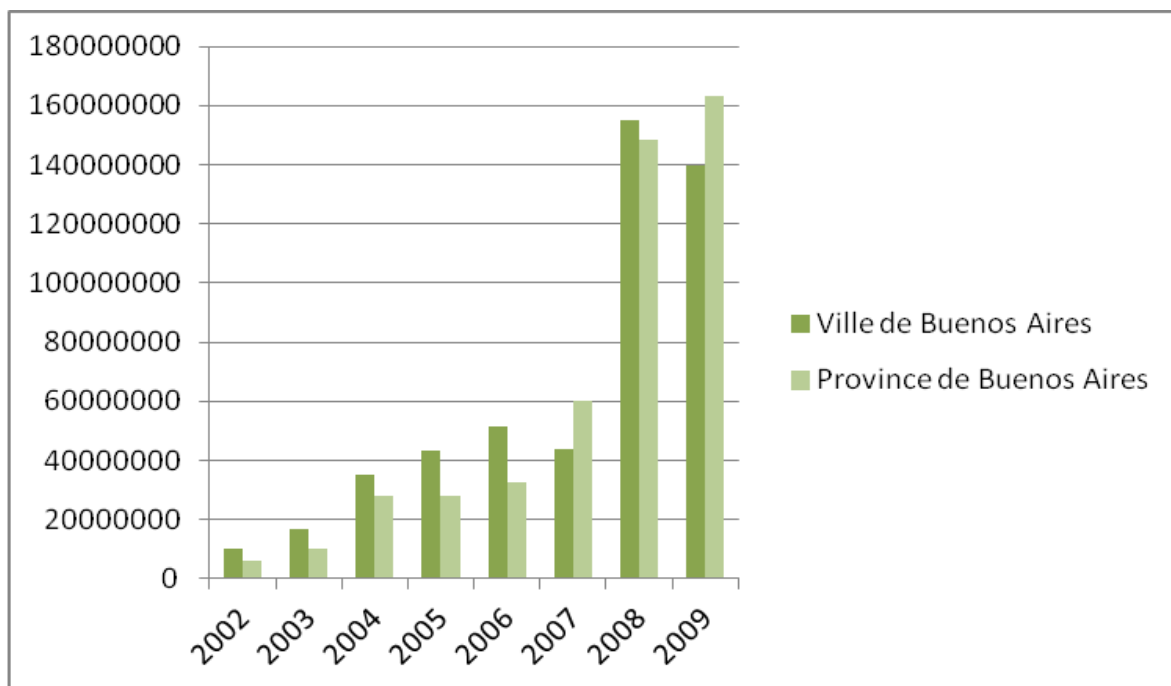
La définition du devenir des déchets métropolitains révèle sous un autre angle le débat sur la distribution des ressources à l'intérieur d'un territoire Sébastien Velut (2002 : 184) souligne que les recherches récentes sur le fédéralisme fiscal s'intéressent aux transferts implicites entre niveaux de gouvernement. Les projets d'équipement infrastructurel, comme les sites d'enfouissement, sont ceux qui offrent la meilleure prise pour éclairer les bénéfices et les inconvénients qu'un territoire retire de ces transferts. Les discussions actuelles entre ville, province et gouvernement central à Buenos Aires suggèrent qu'une nouvelle variable intervient dans les arrangements entre les différentes entités. L'intervention de la législation environnementale dans des négociations fondées sur les échanges de ressources foncières et fiscales, interrogent l'émergence de la notion de « transfert de risques » (Durand, 2010 : 313). Pour monnayer ces derniers, les entités politico-administratives rivales tentent de faire contribuer leur adversaire, soit en ressources foncières soit en ressources financières.

a- Ressources financières contre ressources foncières

Les relations entre la province de Buenos Aires et la ville de Buenos Aires se sont édifiées sur la base d'une profonde rivalité. Celle-ci débute lorsque la ville de Buenos Aires devient la capitale fédérale du pays. Placée sous tutelle nationale, elle concentre une grande partie des ressources du pays. Cette division économique et sociale se superpose à un clivage politique fort. Le *conurbano* est le vivier d'obédience péroniste dans lequel le parti présidentiel vient puiser les suffrages populaires. La ville-centre incarne un espace d'opposition politique, une ville plus bourgeoise, qui depuis 2008, a remis son gouvernement au parti PRO, issu de la droite libérale, appliquant des méthodes entrepreneuriales de gestion de la ville. Pour Marie-France Prévôt-Schapira (2003), les tensions entre ces deux entités constituent un défi important pour la production d'une gouvernance unifiée dans la métropole. Les relations horizontales entre acteurs publics et privés y sont entravées par les tensions entre les niveaux de gouvernement. Dans le cas des déchets, l'aplanissement des dissensions, que favorisait la compétence transjuridictionnelle de la CEAMSE, s'amenuise à partir de 2008. L'élection des chefs de gouvernement des deux entités à cette date s'ouvre sur une passe d'armes. Mauricio Macri annonce qu'il va fermer les hôpitaux de la ville aux habitants du *conurbano*. En riposte, le gouverneur de la province de Buenos Aires menace d'interdire l'accessibilité des sites d'enfouissement des déchets à la ville de Buenos Aires.

Pour certains médias, la mise en acte de ces paroles de menace serait l'une des « pires [illustrations] du sous-développement » (García, 24 décembre 2007). Néanmoins, elle reste très hypothétique dans la mesure où elle contreviendrait aux enjeux électoraux des représentants, et ce selon un schéma triangulaire. Le scénario de l'accumulation des déchets dans la ville-centre, de son engloutissement sous ses propres résidus, comme dans les *Villes Invisibles* d'Italo Calvino ((1972) 1974) ne bénéficierait ni au gouvernement de la ville de Buenos Aires, ni à la province et moins encore à la nation. En fait, cet échange met à jour un problème central, celui de la saturation des sites d'enfouissement, de la clôture de l'un d'entre eux en 2004, Villa Domínico, et de la nécessité de parvenir à de nouveaux arrangements pour assurer la sécurité sanitaire. Ce cadre de négociation interpelle sur les compétences des différents niveaux de gouvernement. Les sites d'enfouissement ont été édifiés dans un contexte d'abrasion impitoyable des tensions par la dictature militaire et de mise sous tutelle de la ville de Buenos Aires. En 2008, les deux entités rivales parviennent à un accord bilatéral, sans l'intervention explicite du pouvoir central (graphique 1.3.). Le tarif de l'enfouissement augmente de 20% pour la ville de Buenos Aires et les municipalités du *conurbano*. Ville et province, qui financent toujours le fonctionnement de la CEAMSE depuis 2002, augmentent leur contribution. Elles participent à hauteur égale, alors que, comme l'indiquait le graphique 1.2., la ville produit une part toujours moindre des déchets. La ville voit son tarif à la

tonne subir une nouvelle augmentation de 25%, sans compter les coûts du transport des déchets. Ce tarif augmente encore une fois de 35%, en 2012, pour la seule ville de Buenos Aires (CEAMSE, 2012).



Graphique 1.3. Financement extraordinaire de la CEAMSE (en pesos) (2002-2009)

D'autre part, la ville de Buenos Aires s'engage à financer un nouveau site d'enfouissement et la province, à mettre à la disposition des installations ses ressources foncières, dont elle dispose en abondance. La redéfinition de la contribution des deux entités politico-administratives au fonctionnement du service de traitement des déchets souligne que la ville de Buenos Aires, à l'issue de chaque négociation, doit réévaluer à la hausse sa participation à la CEAMSE. Comme la province de San Luis (Velut, 2002 : 210), cette entité politico-administrative est l'une des seules à présenter un budget équilibré, qui tient en partie à la perception d'importants impôts sur les services financiers, commerciaux et manufacturiers. Ils représentent entre 66,7 et 73,1% du total recouvré, et tiennent à l'attractivité mondiale de cette « vitrine » du dynamisme argentin. Contre son manque d'espace pour enfouir les déchets, elle monnaye donc le transfert des déchets dans les installations de la province de Buenos Aires, qui compense sa précarité fiscale grâce à ces rentrées d'argent.

b- Le transfert de risques

Les tensions autour de la clôture du site d'enfouissement de Villa Domínico ont contribué à changer la donne. Elles ont mis à mal la légitimité de la CEAMSE en matière d'excellence

sanitaire, dans un contexte où la question environnementale occupe une portion croissante des agendas politiques. Les installations de gestion des déchets sont devenues de potentiels « aléas-stress », facteurs de pollution et de nuisances (Aschan-Leygonie, Baudet-Michel, 2009 : 188). Comme l'indique Mathieu Durand pour Lima, leur ajout à la vulnérabilité des populations auprès desquelles sont installés les sites de traitement des déchets – pas ou peu d'accès aux services de base, pauvreté – aboutit à un constat de risque (Durand, 2010 : 313).

Dans le cas de l'enfouissement des déchets, l'échange met toujours en jeu des ressources financières contre des ressources foncières. L'existence d'un cadre juridique sur la valorisation et la diminution de la production de déchets (loi 13 592. Voir chapitre 5), permet à la province et au niveau central du gouvernement de se servir du risque comme levier pour peser sur la ville autonome de Buenos Aires. A partir de 2008, province et nation brandissent régulièrement la loi 1 854 de gestion intégrée des déchets solides urbains, dite « Basura Cero », promulguée en 2006 par la ville de Buenos Aires. Le chapitre 5 analysera les débats autour de sa mise en œuvre. Le texte, qui prévoit la diminution de la production de déchets de la ville-centre, n'a pas été suivi de la mise en œuvre de dispositifs de tri et d'information de la population. En menaçant régulièrement de lui interdire l'accès aux sites d'enfouissement, les deux gouvernements adverses parviennent à négocier des tarifs toujours plus élevés pour prendre en charge ses déchets. L'enfouissement passe du statut d'un service d'hygiène à celui d'un service environnemental : la province exige le paiement pour les risques que cette activité fait peser sur ses ressources naturelles. Néanmoins, même ce transfert croissant des ressources de la ville de Buenos Aires vers la province n'est pas suffisant. Dans la recherche d'un site d'enfouissement potentiel les municipalités refusent toutes l'installation d'une telle activité sur leur territoire, bien qu'elles puissent en retirer de substantiels avantages, comme l'exemption d'impôts locaux, la gratuité de l'enfouissement. En 2012, dans un contexte où la CEAMSE décide de privilégier l'enfouissement des déchets de la province contre ceux de la ville, la controverse sur la santé et les hôpitaux surgit nouvellement. Mauricio Macri déclarait en décembre 2012, que « le gouvernement portègne se charge de la santé de tous les habitants de la province qui viennent se faire soigner dans les hôpitaux de la ville, et de l'éducation des élèves qui n'ont pas de place dans les écoles de la province » (Ámbito, 1^{er} décembre 2012).

Cette situation éclaire le basculement d'une approche « réformatrice » de la gestion, avec la définition d'un périmètre ajusté aux problématiques métropolitaines, à une approche par le « libre choix », définie par l'approbation ou la désapprobation électorale (Jouve, Lefevre, 1999 : 838-839). Alors que la CEAMSE avait été conçue dans le cadre de la première, le libre jeu des clivages

politico-administratifs entre les entités en période de démocratie entraîne le repositionnement de la ville-centre et de la province. La question des transferts implicites est interrogée sous un nouvel angle, celui des transferts de risques, pour lesquels la ville doit contribuer davantage.

3-Les associations inter-municipales: une mise en échec de la CEAMSE ?

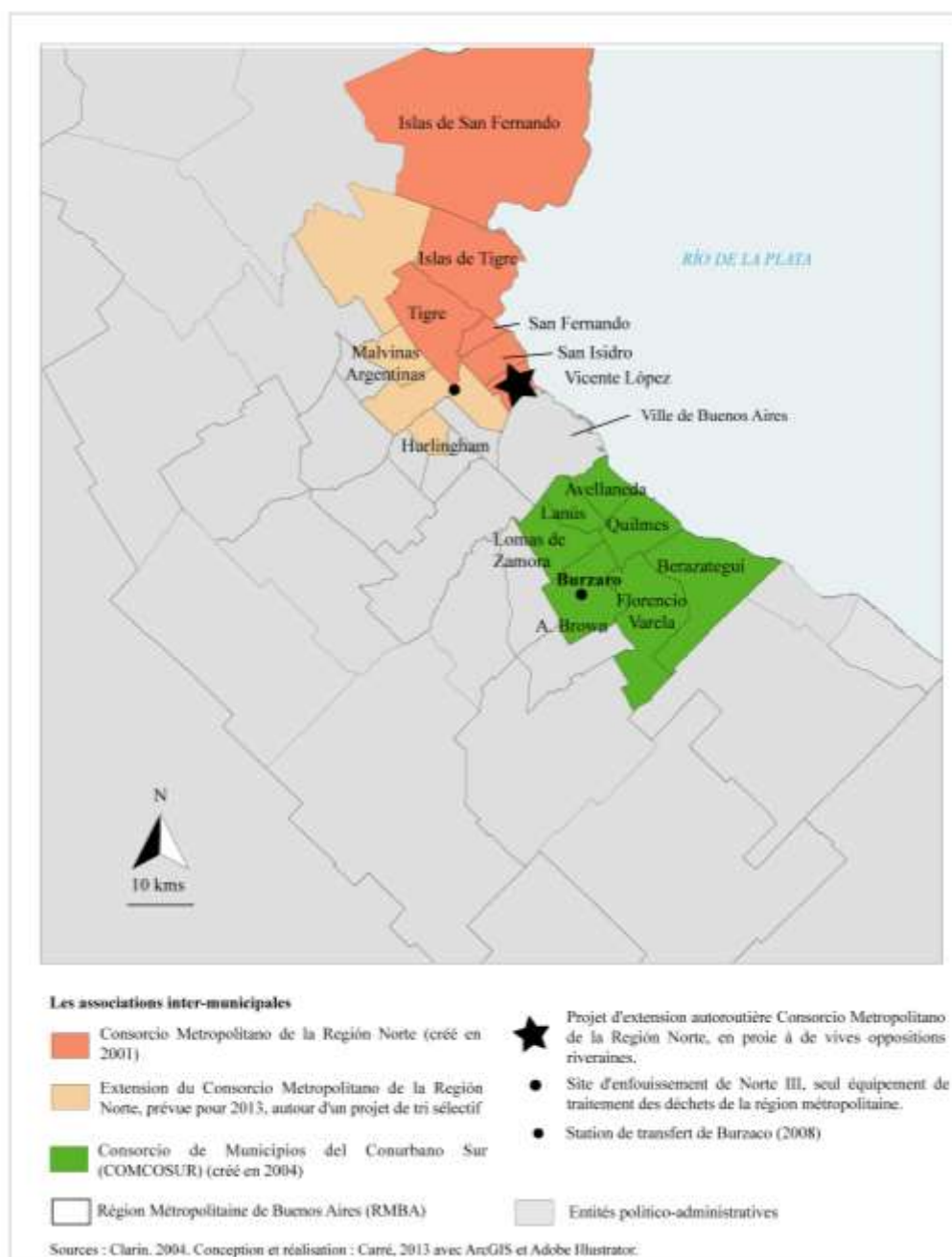
La CEAMSE est-elle capable d'assumer la gestion métropolitaine des déchets et de jouer le rôle de médiateur entre des acteurs rivaux ? Les changements dans la géographie des déchets entraînent un renouvellement des relations entre les différents niveaux de gouvernement, où la province de Buenos Aires est saisie comme intermédiaire par les entités politico-administratives de base pour dialoguer avec la CEAMSE. La constitution de ces dernières en associations inter-municipales semble aller dans le sens d'une redistribution des cartes entre les acteurs. Elle invite à explorer le recours à cette forme d'organisation comme le moyen d'accéder à davantage d'équipements.

a- L'émergence des associations inter-municipales

En 2002, malgré les mouvements de décentralisation mis en œuvre dans les années 1990, la Banque Mondiale constatait la rareté des associations inter-municipales en Argentine. Pour cette organisation internationale, il s'agit pourtant d'une stratégie efficace pour lutter contre la complexité institutionnelle, les difficultés financières, et accroître la couverture en services urbains (Sislen, Sevilla, 2002 : 41). Les formes d'association telles que les syndicats intercommunaux français sont relativement rares en Amérique latine. En Argentine, le nouveau souffle donné au niveau local, à partir des années 1990, et l'émergence de certaines formes associatives, apparaissent comme des signes de mutation des modalités de négociations entre les différents niveaux de gouvernement. Ce phénomène assurément nouveau dans la gestion locale se cantonne surtout à des municipalités de petite taille : 18% des municipalités argentines étaient concernées à cette date, la moitié se localisant dans la région pampéenne (Santa Fe, Córdoba, Buenos Aires, Entre Ríos) (Cravacuore, 2006 : 2). Elles ne bénéficient que de financements modérés en provenance du niveau national ou provincial, et ce malgré l'existence d'un soutien institutionnel à leur émergence (Cravacuore, 2006 : 5-6).

Dans la métropole de Buenos Aires, la constitution de telles associations à partir des années 2000 semble répondre aux enjeux repérés par Vicente Ugalde dans les régions métropolitaines mexicaines (2007 : 458). Cette forme d'organisation intergouvernementale s'affirme toujours plus

largement. Dans le cadre d'un renforcement des compétences des entités politico-administratives de base, elle permet aux municipalités de mieux se positionner, que ce soit face à d'autres niveaux de décision ou face à des acteurs privés. Les municipalités les privilégient, en lieu et place d'entités de pouvoir public métropolitain ou d'organismes de délibération sans pouvoir public parce que ces derniers sont considérés comme trop lourds ou trop peu participatifs, et donc suspects de masquer l'hétérogénéité des situations rencontrées. Au nord de la région métropolitaine, San Isidro, Vicente López, San Fernando et Tigre se rassemblent en 2000, dans le but de gérer au mieux certains projets, comme celui de la construction d'une autoroute sur le littoral du Río de la Plata (carte 1.8.). Au sud, c'est dans le COMCOSUR que se réunissent les municipalités face aux problèmes d'accès à l'enfouissement des déchets.



Carte 1.8. Deux associations inter-municipales dans le *conurbano* de Buenos Aires

b- Le COMCOSUR face au sous-équipement infrastructurel des déchets

Le consortium des municipalités du *conurbano* sud (COMCOSUR - Consortio de Municipios del Conurbano Sur), né en 2004 après la fermeture du site d'enfouissement de Villa Domínico, souligne les limites de la gestion métropolitaine proposée avec la CEAMSE dans les années 1970. Comme l'indique Emmanuel Négrier (2005 : 11), les figures formelles de gouvernement métropolitain ont souvent entraîné de fortes résistances, que ce soit de la part des populations ou

des décideurs locaux. Dans le cas de la gestion des déchets, la CEAMSE rencontre de sérieuses limites dans sa capacité à adapter ses infrastructures à la demande de la population. Outre la recherche d'un nouveau site d'enfouissement, l'entité n'est pas à même de corriger l'asymétrie de l'accès au site de Norte III. Pour contrer ces lourdeurs d'organisation, les municipalités d'Avellaneda, Almirante Brown, Berazategui, Florencio Varela, Lomas de Zamora, Lanús et Quilmes se rassemblent dans le COMCOSUR (carte 1.8.). Le but est de rendre visibles les problèmes de sous-équipement en infrastructures de transport signalées dans le chapitre 1.

En effet, à partir de 2005, leur accès au site d'enfouissement de Norte III est conditionné par l'usage des stations de transfert de la ville de Buenos Aires. Les équipements de Flores et de Pompeya sont mobilisés pour recevoir les déchets des municipalités du sud. Elles voient leur trafic quotidien multiplié par deux en 2006. En 2007, cette tendance s'accroît : elles reçoivent 74% des déchets qui transitent par les stations de transfert portègues, soit 130 000 tonnes mensuelles environ en 2007 contre 45 000 pour la station de Colegiales, au nord de la ville-centre. Environ 44% des déchets enfouis à Norte III et plus de 34% du total des déchets enfouis par la CEAMSE passent par ces deux stations de transfert méridionales²⁸. Pour les municipalités du sud de la métropole, ces installations restent distantes de cinq kilomètres à trente kilomètres. En outre, cette réorganisation entraîne une augmentation du coût du service de plus de 160%, selon l'intendant de Quilmes, en 2006 (Varela al día, 26 octobre 2006). Berazategui et Florencio Varela, les deux municipalités méridionales qui disposent des budgets les plus réduits, réhabilitent temporairement une décharge à ciel ouvert, ne pouvant assurer le déplacement de leurs déchets jusqu'à ces installations. Par ailleurs, comme indiqué dans le chapitre 1, le coût du transfert est à l'origine d'une multiplication des sites de décharges à ciel ouvert. Face à cette situation intenable, le COMCOSUR interpelle la CEAMSE et la province de Buenos Aires à propos de la question du transfert des déchets. En procédant ainsi, et selon le journal *Clarín*, le seul quotidien national qui consacre un article de fond à cette association, le COMCOSUR montre que « les municipalités du sud existent et [qu'] en plus elles se rassemblent » (*Clarín*, 1^{er} juillet 2004). Le positionnement de cette structure associative, face à d'autres niveaux de gouvernement, rejoint l'une de ses principales fonctions, que relevaient Adriana Clemente et Daniel Cravacuore (2006 : 13). Outre la planification de programmes communs (64,3%), les associations inter-municipales argentines travaillent, pour 60% d'entre elles, à la gestion des relations avec d'autres acteurs.

²⁸ Estimations effectuées à partir des *Mémoires et Bilans* de la CEAMSE de 2007, 2008, 2009 et des statistiques mensuelles produites par cette entité.

c- « Graves problèmes environnementaux » et négociation de transferts fiscaux

Le COMCOSUR choisit l'axe de négociation des risques environnementaux et de la piètre sécurité sanitaire au sud de l'agglomération. La question environnementale arrive en troisième position (40%) dans les motifs d'association inter-municipale, après la production (83%) et le tourisme (56%) (Cravacuore, Clemente, 2006 : 10). Cependant, ce problème qui « dépasse l'échelle locale », et concerne le quotidien de près de trois millions d'habitants, s'inscrit dans le cadre d'enjeux plus larges, portés par l'association : ceux de la préservation de la qualité de vie – santé notamment – au sud de l'agglomération. En 2006, à la veille du lancement des campagnes électorales pour les élections de 2007, l'association présente le déficit des infrastructures comme un problème qui porte atteinte à l'environnement. Elle menace ainsi de torpiller l'une des promesses électorales du candidat péroniste au gouvernorat provincial, Daniel Scioli. « Nous devons résoudre le problème des déchets solides. Sinon, à terme, celui-ci engendrera de graves problèmes pour l'environnement », affirme l'intendant de Florencio Varela à l'issue d'un échange houleux avec la CEAMSE (Varela al día, 26 octobre 2006). La question environnementale apparaît comme un levier décisif pour engager la Province de Buenos Aires à peser en faveur de l'équipement du sud, depuis la place qu'elle occupe dans la direction de l'entité transjuridictionnelle.

En se constituant en interlocuteur unique, l'association n'est peut-être pas parvenue à propulser ses problématiques dans une arène publique métropolitaine, mais elle a réussi à faire pencher la balance en sa faveur. Au lendemain des élections, en février 2008, la construction de la station de transfert débute dans le parc industriel de Burzaco, à Almirante Brown. La CEAMSE affecte douze camions de longue distance aux trajets quotidiens vers Norte III (CEAMSE, 2008). La construction de l'équipement dans cette municipalité résulte d'une négociation sur les transferts de ressources de la province vers les municipalités. Almirante Brown a contracté une dette importante envers la province de Buenos Aires, lorsqu'elle a cessé de payer l'enfouissement des déchets, durant la crise de 2001. La province retenait donc une somme destinée à financer le remboursement du crédit sur le montant de la coparticipation qu'elle versait à la municipalité. La construction de la station de transfert modifie les termes de la transaction: en échange d'une prise de risque environnemental, la province liquide le solde négatif restant.

Au final, la construction de la station de transfert a résulté d'un arrangement passé entre les municipalités du sud de la métropole de Buenos Aires et le niveau provincial du gouvernement, plutôt qu'entre la CEAMSE et les municipalités concernées. Cette redéfinition des modalités de négociation souligne l'affirmation municipale, bien que celle-ci soit restée ponctuelle et avec une

faible visibilité médiatique²⁹. La négociation d'un transfert de risques contre l'annulation de la dette, quant à elle, relève d'un arrangement particulier entre la municipalité et la province. Cette modalité disloque les pratiques centralisées de planification territoriale à l'œuvre dans la CEAMSE. La municipalité d'Almirante Brown est rejointe par le risque qu'elle prend en 2008. En 2012, l'organisation non gouvernementale Ambiente Sur alarmait sur la dégradation de l'environnement dans la municipalité. Après une amélioration générale de la gestion des déchets, la station a vu son fonctionnement s'altérer, et les décharges se multiplier dans sa proximité (Diario del Sur del Gran Buenos Aires, 14 mai 2012).

Le poids croissant du *conurbano* dans la production de déchets, mais aussi sa fragilité fiscale, a induit une double transformation. Le consensus initial sur lequel avait été formée l'entité de la CEAMSE, sous la tutelle de la nation jusqu'en 1994, est peu à peu érodé, et s'y substitue la tension entre ville et province de Buenos Aires. La mise à l'agenda de la protection de l'environnement est utilisé par l'ensemble des entités en présence pour actualiser les jeux de la gouvernance territoriale : affirmation du poids provincial dans la CEAMSE, paiement pour services environnementaux, demande d'infrastructures. Ce repositionnement rapide, et notamment des municipalités, interroge la plus grande souplesse des gouvernements locaux que Jean-François Claverie signalait comme une force à l'issue de son analyse de la décentralisation en Amérique latine (Claverie, 2011 : 174). Néanmoins, toutes les municipalités de l'agglomération n'étant pas parvenues à s'organiser de manière aussi efficace pour défendre leurs intérêts, il faudrait modérer cette observation. Elaborées dans des situations d'urgence, pour répondre à un objectif précis, ces associations inter-municipales ont aussi tendance à se dissoudre une fois la crise passée.

B- Les décharges à ciel ouvert, moyen de l'intégration métropolitaine

Le poids croissant que prend la province de Buenos Aires dans la gestion de l'enfouissement contrôlé a fait basculer des négociations, initialement pensées par et pour le centre de la ville, vers la province et le *conurbano*. Peut-on effectuer le même constat autour d'un objet en cours d'institutionnalisation, les décharges à ciel ouvert ? Enoncées comme un défi pour l'avenir mondial

²⁹ Les journaux qui relayent ces négociations sont des quotidiens locaux ou régionaux ; le directeur des politiques environnementales d'Almirante Brown relevait que les années 2008 à 2012 avaient été marquées par l'intermittence des activités du COMCOSUR.

par l'Agenda 21³⁰, dont il n'existe pas de déclinaison locale à Buenos Aires, elles font l'objet de politiques publiques intermittentes et isolées jusqu'aux années 2000. De fait, l'écart entre une gestion idéale, sans décharges, énoncée au niveau international, et les pratiques repérées sur le terrain au niveau local s'avère le plus important de l'ensemble du circuit technique de la gestion des déchets. Néanmoins, avec l'apparition de nouvelles institutions transjuridictionnelles, cet objet, coûteux, difficile à éradiquer, et dont l'absence est pourtant garante d'une « bonne gestion » environnementale, s'incorpore progressivement à l'agenda métropolitain. Les politiques publiques de gestion des décharges apparaissent comme le signal d'une action publique territoriale en cours de configuration, à l'intensité et à la constance variables dans le temps et l'espace.

1-Des poids et des mesures. Les inventaires de décharges

Suite au constat de la dissémination des déchets aux abords des villes, le rudologue Jean Gouhier jugeait impératif de dresser un inventaire des « crasses diffuses dans le territoire » (2003 : 20). A cet effet, il élaborait une classification topographique et biogéographique des sites existant en France. A Buenos Aires, c'est à travers la définition plastique des décharges, la malléabilité de leur calibrage, la divergence des priorités de leur éradication que l'on peut comprendre les difficultés que rencontrent les institutions à l'heure de les identifier et de les traiter.

a- Qu'est-ce qu'une décharge ?

Pour Jean Gouhier, les décharges, qu'elles soient à ciel ouvert ou contrôlées, sont des « abcès de fixation d'une fièvre purulente de consommation mal maîtrisée » (2003 : 17). Cette prose vigoureuse fait office de préambule à une classification précise des sites où la technique n'intervient que dans un second temps pour les différencier. Pour la CEAMSE, qui se charge de leur éradication depuis sa création en 1977, la décharge n'a pas de définition précise mais elle désigne toute accumulation de déchets hors de ses installations, hors du paradigme technocentrique. L'autorité de bassin-versant du Matanza-Riachuelo (ACUMAR - Autoridad de Cuenca del río Matanza-Riachuelo) (voir encadré 1), quant à elle, s'appuie sur une approche similaire. Une décharge recouvre « la disposition des déchets hors du circuit établi par la CEAMSE » (ACUMAR, 2009 : 33), ce dernier étant entendu comme le plus sûr d'un point de vue sanitaire.

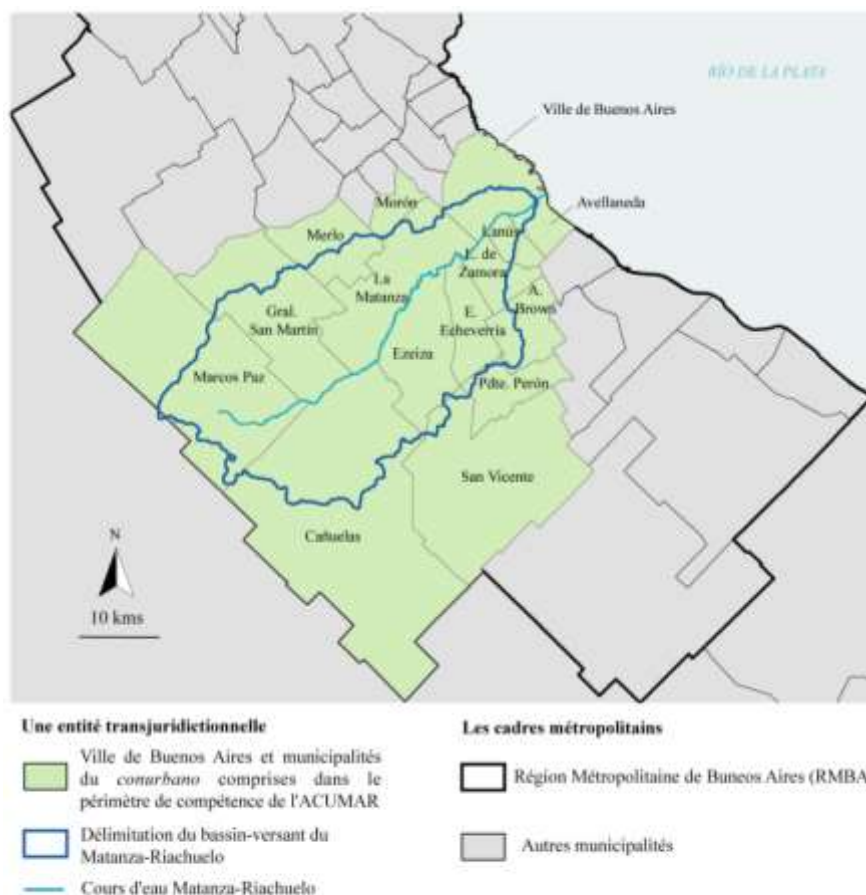
³⁰ « La gestion adéquate des déchets est l'une des questions environnementales de plus grande importance pour préserver la qualité de l'environnement terrestre et plus spécialement pour le développement adéquat et durable dans tous les pays », Agenda 21, Rio de Janeiro 1992 in Sabaté, 1999.

La définition que donnent les municipalités de cet objet est probablement la plus complexe. Dans les municipalités du système CEAMSE, le sens du terme « décharge » recouvre une réalité proche de celle de l'ACUMAR et de la CEAMSE. Le terme recouvre plusieurs appellations, également utilisées pour faire référence au volume et au contenu des décharges : micro-décharge, macro-décharge et points de dépôt, également appelés « coins de rue chroniques » (*esquinas crónicas*). Dans les municipalités les plus éloignées, récemment ou en passe d'être intégrées dans le système CEAMSE, la décharge désigne le site où la municipalité accumule les déchets collectés dans des sites contrôlés, semi-contrôlés, ou non contrôlés. Dans les médias, jusqu'au début des années 2000, le terme de décharge (*basural*) reste utilisé pour désigner les installations techniques de la CEAMSE. Cette confusion, déjà signalée à la fin des années 1960, lorsque la méthode était mise à l'épreuve à Buenos Aires (chapitre 4), montre que la distinction entre les deux types d'enfouissement n'est pas évidente.

Encadré 1. L'ACUMAR : Les débuts difficiles d'une entité transjuridictionnelle

La naissance de l'autorité de bassin-versant du Matanza-Riachuelo (ACUMAR – Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo) résulte d'un processus juridique qui débute en 2004 (Merlinsky, 2009 : 192-200). A cette date, des habitants de la municipalité d'Avellaneda et du quartier de La Boca, de la ville de Buenos Aires, déposent une plainte auprès de la Cour Suprême de Justice de la nation argentine. Dans le dossier, abrégé sous le nom de « Causa Beatriz Mendoza » (du nom de l'une des plaignantes), ces habitants demandent réparation auprès du gouvernement national, de la province de Buenos Aires, de la ville de Buenos Aires et de 44 entreprises. Ils s'appuient sur l'article 41 de la constitution de 1994, qui garantit le droit des citoyens à un environnement sain, et sur la loi générale de l'environnement 25 675 de 2002 (*Ley General del Ambiente*). Ils demandent que les dommages environnementaux causés par la pollution du cours d'eau soient reconnus.

Le dossier est traité en 2006 par la Cours Suprême, attirant l'attention des médias et de grandes ONG environnementales. L'ACUMAR est créée la même année : elle se compose de représentants de la ville de Buenos Aires et de la province de Buenos Aires, qui la financent à part égale. Elle est placée sous la tutelle du ministre national de l'environnement et du développement durable. Elle exerce son autorité sur quatorze municipalités de la région métropolitaine, la ville de Buenos Aires et huit millions d'habitants. Le verdict rendu par le 8 juillet 2008 lui intime d'assurer l'information environnementale, le recensement des pollutions et l'assainissement du bassin-versant. Selon le politologue Ricardo Gutiérrez (2012 : 159), les difficultés qu'elle éprouve à remplir ses obligations tiennent à des défauts de forme initiaux. Entre autres, à l'inverse des « modèles de gestion de bassin-versant les plus modernes » qui intègrent tous les acteurs impliqués dans l'usage et la préservation de ces espaces, les municipalités, les organisations de la société civile, les usagers de l'eau ne peuvent participer aux prises de décision. Ils ne se prononcent que dans le cadre de commissions consultatives.



Sources : Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda - Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial
www.acumar.gov.ar, consulté le 18 août 2013, Conception et réalisation : Carré, 2013 avec ArcGIS et Adobe Illustrator

b- Volumes, poids, superficie

A partir de quels seuils une décharge devient-elle critique, c'est-à-dire passible d'une éradication ? Le relevé de la CEAMSE prend en compte les sites les plus vastes et les plus volumineux. L'inventaire des 100 décharges du *conurbano*, mené à ce titre est même devenu un étalon de référence pour évaluer la gravité du problème dans l'agglomération. En 1996, 2000, 2003 et 2008, différents quotidiens évoquent ainsi ce nombre, fondé sur inventaire ancien de la CEAMSE dans le bassin-versant du Matanza-Riachuelo. Au cours d'un entretien récent (2010), Guillermo Laura, idéologue du *cinturón ecológico*, indiquait que la mise en œuvre du système de la CEAMSE en 1977 avait permis l'éradication de près de 150 décharges à ciel ouvert dans la ville de Buenos Aires et son *conurbano*. Les travaux plus tardifs menés par la CEAMSE à la fin des années 1990 invitent à une évaluation plus nuancée. En 1989, le groupe placé sous la gouverne de l'ingénieur Eduardo Bidondo (Archives) enregistre 136 décharges dans le Grand Buenos Aires. Ce nombre diminue à 73 en 1994 ; la CEAMSE a nettoyé une petite cinquantaine de sites entre-temps. Il s'élève nouvellement à une centaine à partir de 2001 mais en 2004, les données sont déconcertantes. Les sites localisés, au nombre de 105, se maintiennent au même niveau qu'en 2002 (103) mais l'inventaire affirme que plus des trois-quarts des décharges ont été détectées après février 2003.

Sur 105 sites repérés en 2004, six ont un volume inférieur à 500 m³, et sept un poids inférieur à 700 tonnes. La moyenne du volume avoisine 4 451 m³ et celle du poids, plus de 3 000 tonnes. La plus petite décharge est celle de Merlo (Santa Mónica) avec 100 m³ de déchets et 70 tonnes. La plus grande est celle du Marché Central à La Matanza, avec 80 000 m³ et 56 000 tonnes de déchets (plus de 3,5 fois le poids quotidien de déchets métropolitains en 2012) (figure 1.5.).

Volume et type de décharge	CEAMSE (2004)	ACUMAR (2011)
	Grand Buenos Aires	Bassin-versant du Matanza-Riachuelo
Macrodécharge (plus de 15 000 m ³)	3	8
Décharge (500 - 15 000 m ³)	96	14
Petite décharge (15 - 500 m ³)	6	140
TOTAL	105	162

Sources : ACUMAR, 2011 ; CEAMSE, 2004. Réalisation : Carré, 2013

Tableau 1.1. Deux inventaires des décharges dans le Grand Buenos Aires (CEAMSE) et dans le bassin-versant du Matanza-Riachuelo (ACUMAR)

Dans le bassin-versant du Matanza-Riachuelo, l'ACUMAR procède à un travail d'identification plus fin. Les 162 décharges prises en compte se divisent en trois catégories : les macro-décharges (15 000 m³ et plus) dont font partie les décharges municipales peu contrôlées de l'amont du bassin-versant et le Marché Central ; les décharges (500 m³-1500 m³) dont celles recensées par la CEAMSE ; les petites décharges (15 m³-500 m³). Les points de dépôt (moins de 15 m³) sont traités (ACUMAR, 2009 : 101) mais n'apparaissent pas dans l'inventaire de 2011. Enfin, le recensement des micro-décharges par les municipalités prend en compte des volumes bien inférieurs. Les deux types d'inventaires sont difficilement comparables dans la mesure où ils ne prennent pas toujours en compte les mêmes variables. Ainsi, les relevés de l'ACUMAR et ceux des municipalités ne disposent pas d'estimation pondérale (tableau 1.2.). En outre, le directeur de l'agence de politiques environnementales d'Almirante Brown décrivait les méthodes des experts avec scepticisme³¹ :

On croit toujours que les ingénieurs viennent évaluer les volumes avec des équations et du matériel sophistiqué, mais non ! Ils regardent un peu comme ça [*a ojo*] [simultanément, il regarde entre son pouce et son auriculaire, esquissant une triangulation approximative] et te disent : et voilà ! Tant de mètres cube !

Cette approximation apparaît aussi dans les inventaires successifs de la CEAMSE. Entre 2002 et 2004, la décharge du site de Carbométal, à Quilmes voit passer son volume de 2 000 à 20 000 m³ ; son ancienneté de six à douze ans.

³¹ Directeur de l'agence de politiques environnementales d'Almirante Brown, entretien du 4 mai 2010.



Figure 1.5. Trois volumes de décharges à proximité du Marché Central (2008-2009)

Sur la décharge du Marché Central, élevée de plusieurs mètres au dessus du sol, des camions déversent leur chargement de déchets ménagers ou de gravats. Des récupérateurs se chargent d'en extraire les matériaux qu'ils pensent pouvoir réutiliser ou revendre. A Villa Celina, les décharges sont très colorées. Les chutes de tissu que produisent les ateliers clandestins de fabrication textile sont pris en charge par des carreros puis déversés au coin des rues. A la Salada, les lendemains de foire sont marqués par l'accumulation des pelures d'orange et des emballages sur les rives d'un Riachuelo déjà dépourvu de toute vie aquatique.

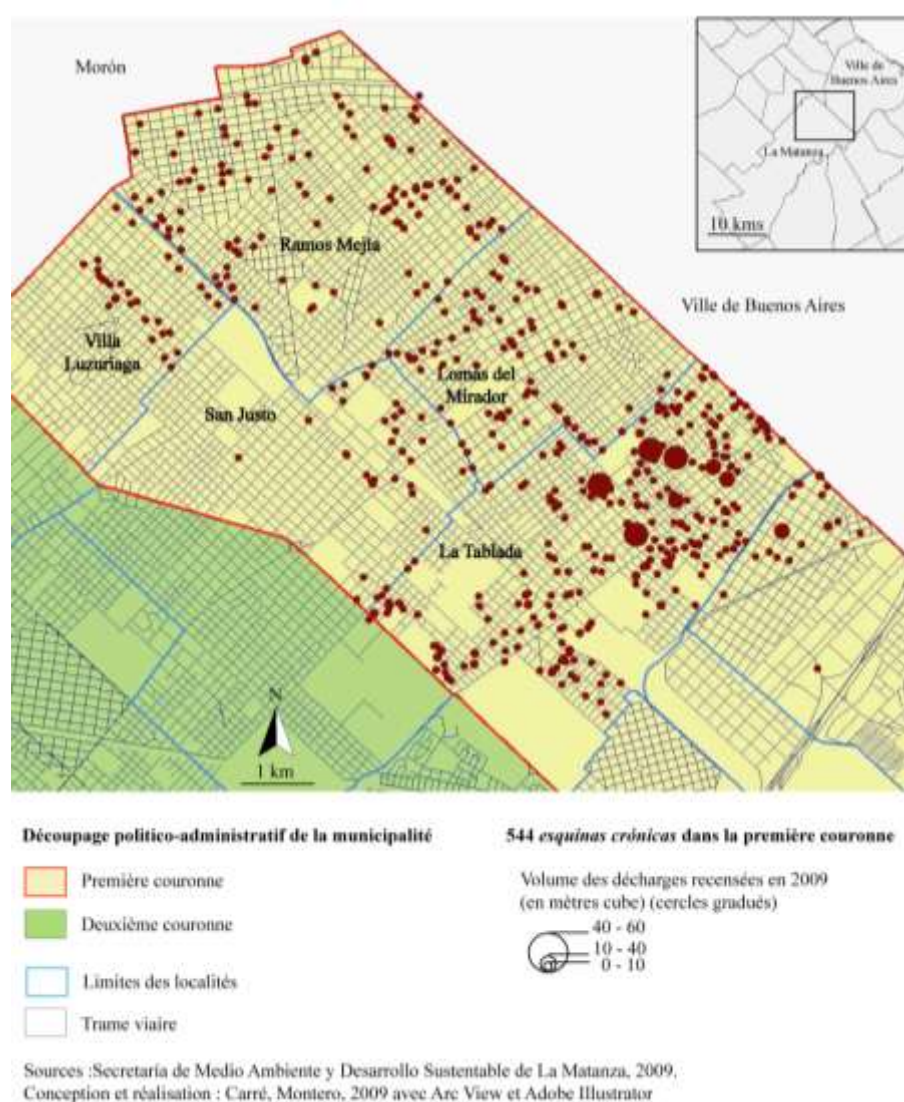
Entité politico-administrative	CEAMSE (2004)	ACUMAR (2011)	Entité politico-administrative	CEAMSE (2004)	ACUMAR (2011)
Almirante Brown	3	15	Lanús	3	15
Macrodécharge (>15 000 m³)	0	0	Macrodécharge (>15 000 m³)	0	1
Décharge (500-15 000 m³)	3	0	Décharge (500-15 000 m³)	3	3
Petite décharge (15-500 m³)	0	15	Petite décharge (15-500 m³)	0	11
Décharges nettoyées		4	Décharges nettoyées		11
Avellaneda	4	7	Lomas de Zamora	8	21
Macrodécharge (>15 000 m³)	0	0	Macrodécharge (>15 000 m³)	0	1
Décharge (500-15 000 m³)	4	2	Décharge (500-15 000 m³)	7	2
Petite décharge (15-500 m³)	0	5	Petite décharge (15-500 m³)	1	18
Décharges nettoyées		1	Décharges nettoyées		10
Ville de Buenos Aires	5	5	Marcos Paz	-	4
Macrodécharge (>15 000 m³)	0	0	Macrodécharge (>15 000 m³)	-	1
Décharge (500-15 000 m³)	5	0	Décharge (500-15 000 m³)	-	0
Petite décharge (15-500 m³)	0	5	Petite décharge (15-500 m³)	-	3
Décharges nettoyées		0	Décharges nettoyées		0
Esteban Echeverría	6	25	Merlo	6	11
Macrodécharge (>15 000 m³)	0	0	Macrodécharge (>15 000 m³)	-	1
Décharge (500-15 000 m³)	6	1	Décharge (500-15 000 m³)	4	1
Petite décharge (15-500 m³)	0	24	Petite décharge (15-500 m³)	2	9
Décharges nettoyées		6	Décharges nettoyées		0
Ezeiza	-	3	Morón	6	6
Macrodécharge (>15 000 m³)	-	0	Macrodécharge (>15 000 m³)	0	0
Décharge (500-15 000 m³)	-	1	Décharge (500-15 000 m³)	5	0
Petite décharge (15-500 m³)	-	2	Petite décharge (15 500 m³)	1	6
Décharges nettoyées		1	Décharges nettoyées		2
La Matanza	11	42	Presidente Perón	-	4
Macrodécharge (>15 000 m³)	1	0	Macrodécharge (>15 000 m³)	-	0
Décharge (500-15 000 m³)	9	4	Décharge (500-15 000 m³)	-	0
Petite décharge (15-500 m³)	1	38	Petite décharge (15-500 m³)	-	4
Décharges nettoyées		12	Décharges nettoyées		0

Sources : ACUMAR, 2011 ; CEAMSE, 2004. Réalisation : Carré, 2013

Tableau 1.2. La difficile coordination des inventaires (2004-2011)

Volume et nombre de décharges dans le bassin-versant du Matanza-Riachuelo

Mis en regard avec les inventaires effectués par les municipalités, ces recensements s'avèrent encore plus problématiques. A l'issue d'une opération d'identification des décharges menée en 2009 dans les cinq localités du nord de la municipalité de La Matanza (carte 1.9.), le secrétariat de l'environnement et du développement durable (SMAYDS – Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable) identifiait 544 micro-décharges dans un périmètre dix fois plus réduit que celui du seul bassin-versant du Matanza-Riachuelo³² (SMAYDS, 2009). Quant à la municipalité d'Almirante Brown, elle déclarait gérer dix-sept décharges d'importance, alors que les relevés antérieurs à 2008 n'avaient identifié qu'un seul site.



Carte 1.9. Les microdécharges (*esquinas crónicas*) à La Matanza (2009)

³² Cet inventaire a été effectué au premier semestre de l'année 2009.

c- Des objets mobiles et tenaces, ou dangereux ?

La dangerosité des sites fait l'objet du même traitement différencié. Pour la CEAMSE, la composition des décharges ne semble pas être une priorité. De fait, les relevés qu'effectue l'entité contiennent rarement les différents types de déchets. Pour l'ACUMAR, en revanche, la priorité consiste à repérer et nettoyer les sites qui contiennent des déchets toxiques ou industriels. Ainsi, elle en repérait 26 sur les 200 sites identifiés en 2009, dans quatre municipalités à l'activité industrielle importante : Avellaneda, Almirante Brown, La Matanza, Esteban Echeverría (ACUMAR, 2009 : 102-103). L'autorité prévoyait ainsi d'évacuer 70 326 tonnes de déchets dangereux, qui affectent la vie de près d'un million d'habitants du bassin-versant. L'usage des décharges à ciel ouvert comme lieu de dépotage des camions, de déversement clandestin des résidus industriels est l'une des principales causes des composants toxiques trouvés dans les décharges. Ces derniers sont classés en différentes catégories, la catégorie Y48 regroupant un ensemble de 45 composants jugés dangereux. Les 26 décharges relevées par l'ACUMAR contiennent surtout des résidus d'hydrocarbures ou des restes de peintures, de vernis, de colorants (tableau 1.3.). Certaines de celles d'Almirante Brown, Avellaneda et Esteban Echeverría reçoivent des substances toxiques pour l'environnement, nocives à moyen terme, ou des composés volatiles.

Composant	Description
H3	Matières inflammables
H8	Matières corrosives
H4.1	Matières solides inflammables
H10	Matière tératogène (agents pharmacologiques)
H11	Matières toxiques (effet chronique ou différé)
H12	Matières écotoxiques
H13	Lixiviats contenant les matières précédentes
Y8	Huiles minérales
Y9	Huiles minérales
Y12	Peintures

Source : SAYDS, 2007 ; annexes à la Convention de Bâle, 1992. Réalisation : Carré, 2013.

Tableau 1.3. Principaux composants dangereux repérés dans les décharges du bassin-versant du Matanza-Riachuelo

Cependant, pour les municipalités, la dangerosité des sites n'est pas un problème central, dans la mesure où elle ne concerne que moins de 10% d'entre eux. En revanche, elles rencontrent des difficultés à éradiquer définitivement les décharges. Dans la municipalité d'Almirante Brown, la

décharge qui fait face à l'hôpital Oñativia a été nettoyée vingt-sept fois (Carnets de terrain, 2008). La mise en place du programme de prévention des *ecopuntos* (chapitre 1) n'a pas entraîné sa disparition, mais le déplacement du lieu de dépôt à quelques *cuadras*, sur un terrain non construit³³.

Au final, si l'on se risque à une cartographie des décharges, d'après les inventaires les plus récents confectionnés par la CEAMSE, on peut constater que les décharges les plus volumineuses et à la masse pondérale la plus importante se concentrent dans les deux premières couronnes de l'agglomération. A la pointe sud de la ville de Buenos Aires, à l'intersection des municipalités de La Matanza, Lomas de Zamora et Estebán Echeverría, un foyer important de concentration peut être relevé, comme l'explorera la suite du chapitre. En revanche, les sites les plus étendus se localisent surtout dans la troisième couronne, celle où les municipalités se caractérisent par un tissu urbain discontinu et peu dense, avec un accès moindre à la collecte et à l'enfouissement contrôlé des déchets.

³³ Directeur de l'agence des politiques environnementales d'Almirante Brown, entretien du 4 mai 2010.



Carte 1.10. Un triple portrait des décharges du *conurbano*

2-La répartition des compétences de financement

Les écarts entre les inventaires effectués par la CEAMSE, l'ACUMAR et les municipalités placent un point d'interrogation sur les conditions dans lesquelles se déploie l'action publique pour gérer une problématique aussi fragmentaire. Comment les différents acteurs politico-institutionnels qui interviennent dans les opérations de nettoyage se répartissent-ils les compétences et le financement ? Sécurité sanitaire, amélioration du cadre de vie et esthétique urbaine informent sur la gouvernance économique des territoires métropolitains.

a- L'éradication des décharges : compétence privée ou compétence publique ?

Le nettoyage des décharges dans la métropole de Buenos Aires est pris en charge par une grande diversité d'acteurs. L'ACUMAR, dans le bassin-versant du Matanza-Riachuelo, travaille conjointement avec la CEAMSE, dans la mesure où cette dernière doit assurer le traitement final des déchets. En 2011, les déchets ôtés des décharges sont même intégrés dans les expériences de production énergétique que l'entité mène sur le site de Norte III (ACUMAR, 2011). La CEAMSE participe également aux opérations d'extraction des déchets, que ce soit dans le périmètre du bassin-versant ou dans les autres municipalités. Cependant, dans la mesure où ses compétences consistent surtout à coordonner les appels d'offres et les concessions entre des acteurs politico-administratifs et des acteurs privés, elle se charge de déléguer cette tâche à des entreprises spécialisées. Au cours des années 1990, les *Mémoires et Bilans* indiquent que l'entité avait déjà procédé de la même manière auprès de villes situées dans des pays limitrophes, ou de bourgades de l'intérieur de la province de Buenos Aires. Elle propose des missions de consultation à Asunción (Paraguay), et Montevideo (Uruguay), ainsi qu'à San Antonio et Carmen de Areco, deux municipalités rurales du nord-ouest de la province. Plus récemment, l'entité diversifiait ses activités en étendant ses services auprès de l'Organisme Provincial pour le Développement Durable (OPDS – Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable), chargé de coordonner les politiques publiques de gestion de l'environnement au niveau de la province de Buenos Aires. Ainsi, en 2008, la CEAMSE se félicitait d'avoir remporté l'appel d'offres pour le nettoyage des décharges de la province de Buenos Aires. Elle est donc le principal acteur du nettoyage des décharges du bassin-versant. Cette approche, presque exclusivement technique, a été vilipendée, dans la mesure où la dimension participative que revendiquait l'ACUMAR dans le cadre de son plan de gestion intégrée des déchets a presque disparu. Par ailleurs, pour certains détracteurs, l'enfouissement des déchets dans le site de Norte III à proximité du cours d'eau Reconquista ne fait que déplacer le risque

(Medio&Medio, 5 juin 2012). Les déchets sont déplacés d'un bassin-versant, celui du Matanza-Riachuelo, vers un autre, celui du Reconquista. Celui-ci est encore relégué au statut d'arrière-cour métropolitaine, et ce malgré l'existence d'une initiative de gestion intégrée, celle du comité de gestion intégrale du Reconquista (COMIREC - Comité de Gestión Integrada del Río Reconquista).

b- Les modalités de financement de l'éradication des décharges

A l'approche du bicentenaire de l'indépendance argentine, l'ACUMAR présentait ses objectifs d'assainissement complets prévus pour 2024 (ACUMAR, 2009). Placée sous le contrôle de la Cour Suprême de justice argentine, l'ACUMAR doit régulièrement informer celle-ci de ses projets et des avancées du nettoyage. En matière d'éradication, l'ACUMAR garde la compétence de contrôle à court et moyen terme sur les sites nettoyés. Toutefois, en raison du partage de la responsabilité d'assainissement du bassin-versant, la ville de Buenos Aires et la province participent à même hauteur financière au nettoyage des décharges. Elles versent 120 millions de pesos chacune en 2012 (24 millions d'euros), bien que la ville n'accueille qu'une toute petite minorité de ces sites sur son territoire. Pour les municipalités, la formalisation du plan de gestion intégrée des déchets, énoncé en 2011, et l'effectivité des paiements apparaissaient comme deux conditions nécessaires. En effet, le programme d'éradication est aussi synonyme de l'injection de fonds dans les ressources municipales. En 2011, 4 millions de pesos étaient distribués aux municipalités du *conurbano* pour qu'elles prennent en charge l'assainissement des petites décharges de moins de 15 m³ (ACUMAR, 2011). Néanmoins, elles sont jalouses de leurs compétences, comme l'indique le sous-secrétaire de l'environnement et du développement durable de La Matanza³⁴ :

Nous [les municipalités] avons lourdement insisté... Impossible que l'[ACUMAR] n'ait pas de plan de gestion intégrée des déchets ! Après, sur le terrain, on s'arrange, nous avons des propositions, mais au moins, il fallait que nous ayons un cadre général ! Et tout vient de la pression des municipalités. Pourquoi ? Parce que l'action de l'ACUMAR repose sur trois piliers : les infrastructures, l'industrie, et les déchets. Les deux premières : les infrastructures relèvent presque exclusivement de la Nation ; l'industrie est du ressort privé, avec une compétence qui se limite surtout à la Province ; mais les déchets, c'est une compétence exclusive des municipalités.

En 2010, parmi l'ensemble des activités de l'ACUMAR, composées des aménagements hydrauliques, d'égouts, et d'eau potable, le nettoyage des décharges restait encore le plus problématique, en raison du morcellement des compétences et de la difficulté à coordonner les différents acteurs. Le nombre des sites s'était accru, mais cette augmentation tenait surtout à la

³⁴ Sous-secrétaire de l'environnement et du développement durable de La Matanza, entretien du 27 avril 2011.

mise en œuvre d'un inventaire plus précis et systématique ainsi que d'un effort de fusion des différentes méthodes employées.

c- Le ministre de l'environnement, un acteur rompu aux jeux politiques dans la métropole

Le courroux de la Cour Suprême de justice, déclenché par cet inventaire revu à la hausse, a mis en évidence le rôle de régulateur que joue le ministre national de l'environnement face aux tensions entre les différents acteurs de la gestion du bassin-versant. Ce personnage est aussi président de l'ACUMAR, et se doit de connaître les rapports de force complexes à l'œuvre dans la métropole (Annexe 2). La démission d'Homero Bibiloni en mars 2011, à cette occasion, est significative. Pour Juan José Mussi, ex-intendant de Berazategui qui lui succède, le poste requérait surtout les compétences d'un acteur rompu aux jeux politiques. Reconnaisant les qualités techniques de son prédécesseur, il affirme son passé de « baron du *conurbano* ». Cette expression désigne les intendants qui, à travers leurs structures sociopolitiques de proximité, de contention sociale et d'intégration économique, assurent la majorité du parti péroniste aux élections municipales, provinciales et nationales. Sa nomination par la présidente dépasse les logiques de parti et de préservation du système politique. Elle prend acte de l'incidence du *conurbano* sur les décisions nationales et surtout les politiques d'environnement. Peut-on dire, que l'arrivée de Juan José Mussi au poste de secrétaire national de l'environnement reflète l'avènement d'une « nation suburbaine » ? On pourrait presque paraphraser ainsi le bilan du recensement de 1990 aux États-Unis, qui avait montré que les habitants de ce pays étaient surtout des habitants des banlieues. En 2012, Cynthia Ghorra-Gobin indiquait que les démocrates avaient gagné, en grande partie parce qu'ils avaient orienté leur dernier programme électoral vers les habitants des banlieues (Ghorra-Gobin, 06 novembre 2012). Ici, la nomination de ce personnage donne une « tête » à un secrétariat longtemps décapité, en raison de la faible incidence des politiques d'environnement dans les politiques publiques nationales, de leur discontinuité, de leur intermittence.

En octobre 2012, le nouveau ministre national de l'environnement faisait les comptes³⁵. Il attribuait les difficultés rencontrées dans l'accomplissement du programme annuel à la lenteur des versements. Ni la ville ni la province n'ont contribué, à hauteur des 160 millions de pesos annuels attendus, à l'ensemble des activités de nettoyage du bassin-versant, la ville de Buenos Aires n'ayant apporté que 25 millions. Il attribuait le blocage des activités de nettoyage à cette absence de financement. Peut-on considérer que l'intercession du secrétaire de l'environnement consiste à

³⁵ <http://www.ambiente.gov.ar/?aplicacion=noticias&idarticulo=11508&idseccion=12>, consulté le 12 mars 2013

préserver le pacte fédéral, dont l'explosion alimente régulièrement la politique-fiction ? On ne peut réduire les enjeux du nettoyage des décharges dans le bassin-versant du Matanza-Riachuelo aux dysfonctionnements induits par l'absence de financement de la part des deux entités responsables de la bonne marche du programme. Ces retards donnent aussi une information sur l'ambivalence du problème : le programme intégré de l'ACUMAR est capable de propulser Buenos Aires sur la scène mondiale, grâce à la promotion d'une « bonne gestion » ; mais il est coûteux, et réalisable uniquement sur le long terme, au défi des logiques électorales.

3-La décharge du Marché Central, espace de moindre gouvernance

Bien qu'elle se situe à l'entrecroisement des périmètres d'éradication mentionnés ci-dessus, à peu de distance du centre économique de la métropole, dans un corridor voué à devenir un espace « gagnant », la décharge du Marché Central échappe aux tentatives de gouvernance de l'environnement métropolitain. Peut-on, pour autant, dire qu'il s'agit d'un angle mort dans la métropole de Buenos Aires ? Les déchets qui l'alimentent sont des décombres et des déchets verts : ils naissent des opérations d'embellissement et de valorisation urbaine, et interrogent son statut d'envers de la « ville à paraître » (Ferrás, 1990) sur la scène métropolitaine et mondiale. En l'occurrence, ce site fait figure de lieu de la mondialisation métropolitaine « par le bas » (Portes, 1999).

a- Dans un angle mort de Buenos Aires

Il n'existe que très peu de sources sur la décharge du Marché Central, et même les entretiens avec les responsables politico-administratifs de la municipalité de La Matanza, du Marché Central n'offrent qu'une information minimale à son sujet. Dans les relevés de 2004 effectués par la CEAMSE, la décharge du Marché Central est la plus vaste, avec huit hectares, la plus volumineuse des décharges, avec 80 000 m³, et cumule le plus grand nombre de tonnes de déchets : 56 000 tonnes. Les dépôts font l'objet d'une organisation par de petits chefs locaux. Elle reçoit des déchets industriels, et des activités de récupération s'y tiennent (CEAMSE, 2004). En 2010, le relevé de l'ACUMAR donne une évaluation bien inférieure. Bien que sa superficie soit similaire, le site est classé dans la catégorie « moins de 500 m³ ». La localisation du site permet en partie de comprendre que, bien qu'elle se situe dans le périmètre de gestion de l'ACUMAR, elle n'occupe qu'une position marginale dans les opérations d'assainissement. Celles-ci se concentrent surtout

dans le bassin-versant inférieur du Matanza-Riachuelo, plus peuplé, plus actif et plus proche du centre économique de la ville-centre. La décharge du Marché Central, quant à elle, se situe sur la rive gauche du cours d'eau, à la limite orientale du bassin-versant médian, dans le prolongement de l'ancienne Quema. Elle se situe au nord d'un cône métropolitain moins densément peuplé, occupé par des terres submersibles.

Dans la municipalité de La Matanza, la décharge du Marché Central n'apparaît pas au nombre des sites relevés par les services d'environnement et de développement durable, en vue de leur éradication (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2007). Sa proximité avec le Marché Central de Buenos Aires devrait pourtant en faire l'un des sites prioritaires, notamment au vu des enjeux de sécurité sanitaire et d'amélioration du cadre de vie. Le secrétaire du développement durable et de l'environnement de la municipalité de La Matanza explique la complexité politico-administrative du site. Il se situe dans la municipalité qui ressort de sa compétence mais fait partie des 550 hectares cédés à la corporation du Marché Central en 1984, dans le but d'édifier un établissement d'approvisionnement métropolitain (loi 10296/84 – article 2). Le fonctionnement de tout équipement similaire est interdit dans les limites du Grand Buenos Aires mais, en contrepartie, la ville et la province reçoivent respectivement 45% et 55% des recettes fiscales, sachant que le Marché Central couvre 50% des besoins alimentaires de l'agglomération. La corporation est placée sous la compétence du secrétariat national du commerce extérieur, et relève donc du niveau d'autorité nationale. Selon la municipalité de La Matanza, les terrains de la décharge fonctionnent comme des terrains privés, et de ce fait, elle perçoit un impôt foncier auprès de la corporation. Quant au Marché Central, ses représentants nient l'existence d'une décharge au sud de ses constructions³⁶.

b- Un envers de la ville : décombres, feuillages et *volquetes*³⁷

Les entreprises de *volquetes* se servent de cette décharge comme base opérationnelle, que ce soit pour déverser le contenu des bennes ou pour entreposer les contenants vides (photo 1.2.). Or, les *volqueteros*, ces petits opérateurs privés, propriétaires de bennes de 8 m³ environ, jouent un rôle central dans la circulation et l'évacuation de deux types de déchets exclus des compétences initiales de la CEAMSE : les gravats et les déchets verts (feuillages, branchages). La forte activité immobilière formelle et informelle qui a suivi la reprise économique à partir de 2003 a entraîné une

³⁶ Visite au Marché Central, 20 avril 2011.

³⁷ Nous avons échoué lors de la prise de contact avec l'Union de Propriétaires de *Volquetes* (UPV). La réflexion se fonde sur des observations dans la ville-centre, à la CEAMSE dans le *conurbano* et sur une revue de presse.

augmentation de la production de ces déchets, surtout dans la ville de Buenos Aires. Toutefois les taux de gravats les plus importants ne sont pas enregistrés dans les quartiers et municipalités qui construisent le plus. D'une part, cette activité n'entraîne pas la destruction systématique d'autres bâtiments. D'autre part, les quartiers dans lesquels les permis de construire sont attribués disposent d'un service de collecte des déchets régulier qui prend certain gravats en charge (limite de poids et de volume). Enfin, le nombre des autorisations ne rend pas compte de la construction informelle.



Photo 1.2. Volquetes entreposés dans la décharge du Marché Central (2009)

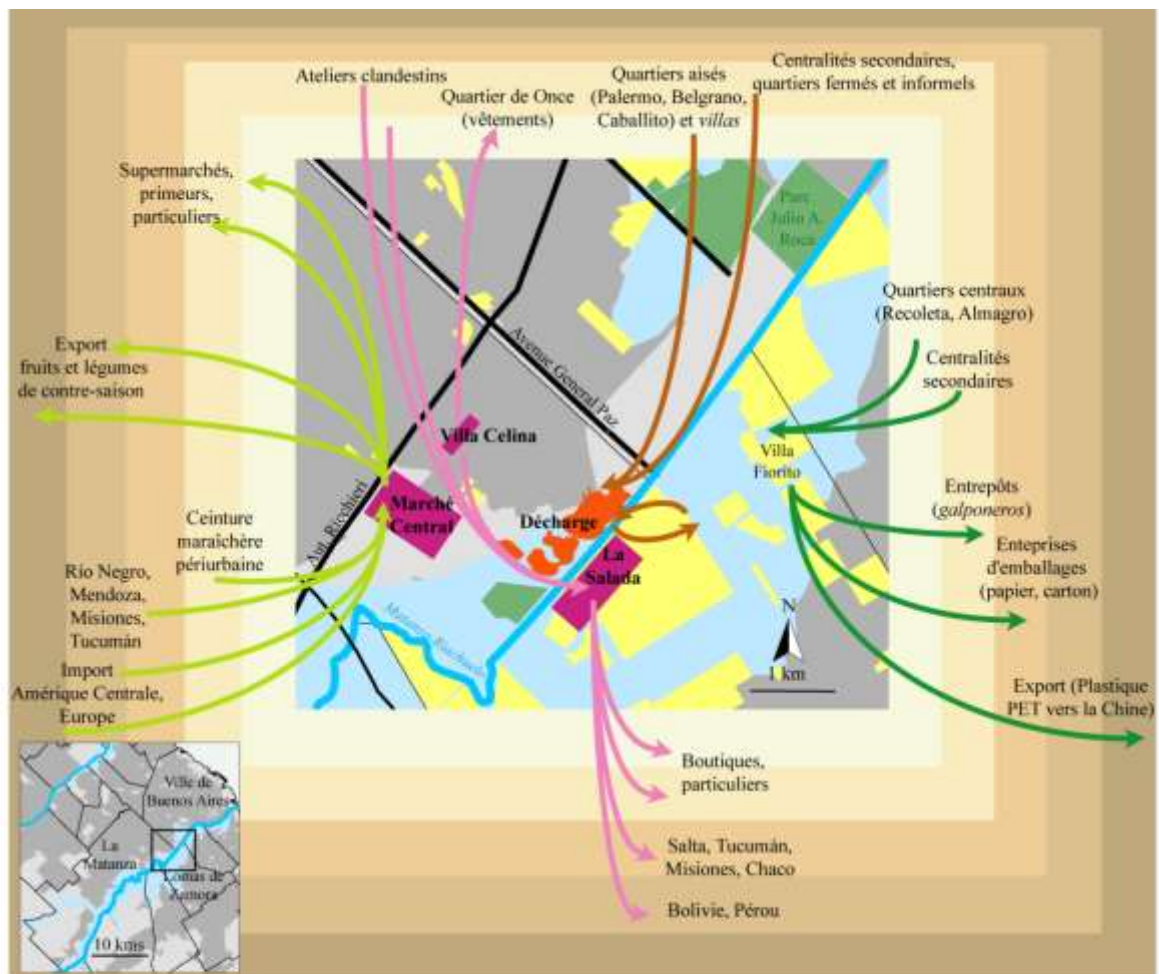
Les propriétaires de ces bennes les entreposent sur le site même où ils viennent les vider une fois qu'elles sont emplies. Les contenants sont peints au nom de l'entreprise et comportent un numéro de téléphone, faisant office de panneaux publicitaires mobiles lorsqu'ils sont déposés dans les rues de Buenos Aires.

Selon la Confédération Argentine du Transport Automobile de Fret (CATAC – Confederación Argentina del Transporte Automotor de Cargas), près de 100% des *volqueteros* qui opèrent dans le secteur ne disposent pas de l'habilitation nécessaire pour fournir le service et échappent à toute forme de réglementation. Ils facturent environ 250 pesos par benne (50 euros) aux entrepreneurs-construteurs (Clarín, 1^{er} avril 2011), percevant ce montant dans des conditions souvent informelles. Jusqu'en 2011, de manière préventive, une partie de la station de transfert du quartier de Flores, gérée par la CEAMSE, était consacrée au dépôt des gravats pour éviter leur déversement incontrôlé dans l'espace urbain. L'entité transjuridictionnelle utilisait les matériaux pour procéder à la couverture des cellules des sites d'enfouissement technique. Cependant, l'ouverture d'une station spécifique en 2011 produit une tension entre le gouvernement de la ville, la CEAMSE, les constructeurs-démolisseurs et les *volqueteros* en raison des tarifs élevés pratiqués dans le nouvel

établissement (120 pesos par *volquete*, soit 24 euros). Le coût du service accroît les risques de déviation des flux de décombres dans l'agglomération vers les décharges sauvages. La même année, les municipalités du sud de la métropole de Buenos Aires déposent une demande auprès de la direction de l'Organisme Provincial pour le Développement Durable (OPDS) pour que les flux de gravats et de déchets verts soient régulés.

c- Un lieu de la mondialisation « par le bas »

Peut-on pour autant conclure que la décharge à ciel ouvert du Marché Central est l'un de ces antimondes, « mal connu et qui tient à le rester » (Brunet, 1981) ? En la resituant dans un espace élargi, on peut l'explorer comme un pivot économique et fonctionnel de la mondialisation « par le bas » (Portes, 1999). Comme l'indique la figure 1.6., la décharge du Marché Central est située entre trois lieux de la consommation métropolitaine : le Marché Central, déjà évoqué ; la foire populaire de La Salada, plus grand site de commercialisation des produits de contrefaçon ; les quartiers informels de la rive droite du Riachuelo. Celui de Villa Fiorito concentre plus de 2500 récupérateurs informels de déchets, qui travaillent dans la ville de Buenos Aires. On peut s'essayer à l'identification des deux « versants » de ce pivot de la mondialisation. Les récupérateurs, tout d'abord, jouent un rôle central dans la circulation internationale des matières premières secondaires extraites des déchets comme les papiers, les plastiques et les cartons (chapitre 6). Le Marché Central, quant à lui, concentre et redistribue tous les mois près d'1,6 million de tonnes de marchandises en provenance d'Argentine et des autres pays d'Amérique latine dans la métropole. La commercialisation des aliments a pour lieu principal le centre de la ville, mais les rebuts invendables du Marché Central approvisionnent aussi les quartiers informels voisins. La Salada, enfin, attire des acheteurs de gros de tout le pays et des pays limitrophes. Ils viennent par cars entiers s'approvisionner en produits de confection textile et les redistribuent dans les commerces provinciaux. Les produits confectionnés pour cette foire proviennent d'ateliers clandestins localisés dans les quartiers informels voisins, qui achalandent aussi le quartier de Once, dans la ville-centre.



Dans un angle mort de la métropole

- Construit urbain
- Quartiers informels (villas, asentamientos)
- Espaces inondables

Provenance et destination des flux

- Monde
- Amérique latine
- Argentine
- Région Métropolitaine de Buenos Aires
- Ville de Buenos Aires
- Espaces verts
- Entités politico-administratives

Autour de la décharge, des activités entre clandestinité et légalité

- Centres de fabrication et de commercialisation de produits de consommation
- Emprise spatiale de la décharge du Marché Central depuis 2000

Produits en circulation

- Produits de contrefaçon (textile, chaussures, cosmétique, parfumerie, bijouterie, vidéo, musique, ...)
- Matières premières secondaires recyclables (plastique, papier, carton, métal)
- Produits agricoles et d'élevage de consommation courante (fruits, légumes, viande, volaille)
- Gravats et déchets ménagers (circuits locaux)
- Cours d'eau
- Grands axes routiers

Sources : Carnets de Terrain, 2008 - 2011 ; Google Earth ; Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda - Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, 2007. Conception et réalisation : Carré, 2013 avec ArcGIS et Adobe Illustrator.

Figure 1.6. Un lieu de la mondialisation « par le bas »

C- Les protestations contre les sites d'enfouissement

Le basculement géographique des questions liées à la gestion des déchets vers le *conurbano* est allé de pair avec l'affirmation d'acteurs collectifs nouveaux, les associations d'habitants. Dans le panorama latino-américain, l'Argentine occupe une position peu commune en la matière. Les mobilisations contre les entreprises de cellulose de Gualguaychú et en faveur de l'assainissement du Matanza-Riachuelo (Merlinsky, 2009) ont marqué une participation croissante, quoiqu'encore assez ténue, des acteurs sociaux aux débats sur l'environnement. Au Mexique, des chercheurs en sciences sociales ont aussi relevé l'originalité de certains de ces débats (Melé, 2011 ; Azuela, Mussetta, 2008), mais d'autres analystes portent un regard assez pessimiste sur la capacité des acteurs collectifs à élaborer des stratégies pour prendre part à la gouvernance urbaine (Ugalde, 2013). A Buenos Aires, à partir de 1997, l'enfouissement formel des déchets entraîne l'émergence de revendications qui incriminent la sécurité des installations. Les riverains de Villa Domínico d'abord, González Catán ensuite, puis Ensenada, près de La Plata, se réunissent pour demander la clôture des sites. Ces conflits donnent des clés de lecture sur la judiciarisation de l'environnement, soit sur la capacité des acteurs à se servir des outils juridiques mis à leur disposition dans les cadres des différents niveaux de gouvernement pour exiger l'application du droit sur leur territoire.

1- Une argumentation autour de l'environnement et de la santé

Les protestations autour des sites d'enfouissement peuvent, de manière plus générale, se rattacher à l'émergence de mouvements d'acteurs sociaux en Amérique latine depuis la fin des années 1990. Placées sous le signe de « l'écologisme des pauvres » par Joan Martínez Alier (2002), elles mettent en jeu l'amélioration de la qualité de vie pour les populations les plus vulnérables. Cependant, à la suite d'Antonio Azuela et Paula Mussetta (2008), ne peut-on y lire « quelque chose de plus que l'environnement » ? A l'incertitude environnementale, se superposent d'autres préoccupations, comme une mise en cause des modalités de l'action publique (conflit de procédure) et l'expérience d'une injustice spatiale, liée au moindre accès aux services urbains.

a- L'incertitude sanitaire

Les protestations contre les installations de la CEAMSE débutent en 1997 à Villa Domínico, en 2004 à González Catán et en 2005 à Ensenada. Leur point de départ est l'incertitude qu'éprouvent les riverains quant à leur sécurité sanitaire, dans des espaces de l'agglomération moins bien connectés aux services urbains – eau et égouts notamment. Néanmoins, les associations qui se constituent et déclenchent les controverses rassemblent des habitants au profil socio-économique moyen. Il ne s'agit pas d'habitants de quartiers précaires et informels mais, souvent, de petits propriétaires appauvris par la crise de 2001. Comme l'indique Raúl Néstor Álvarez (2008), cette dimension est décisive dans la capacité des associations à se propulser sur des scènes décisionnelles métropolitaines, et à activer des processus d'apprentissage juridiques et politiques.

Dans le premier cas, un groupe d'habitants du quartier voisin de Villa Domínico, un ensemble résidentiel peuplé de 12 000 habitants, dépose plainte contre des émanations de gaz suspectes. Les Mères des Tours de Wilde dénoncent la multiplication de leucémies infantiles parmi les enfants du quartier (Merlinsky, 2012) et vingt-deux cas de maladies graves sont enregistrés. A González Catán, des habitants voisins du site d'enfouissement s'alarment face à la surreprésentation de maladies chroniques dans leur quartier. En 2004, certains d'entre eux, qui se constituent ensuite en association, se livrent à un recensement des pathologies avec l'aide des acteurs paramédicaux qui opèrent dans la localité. Sur l'ensemble des occupants de 252 foyers proches du site d'enfouissement, ils relèvent 298 cas d'affections supposant – sans pouvoir le prouver – qu'il existe une corrélation entre les maux et la présence de l'installation technique (tableau 1.4.).

Maux relevés	Nombre de malades
Cancer	20
Leucémie	5
Purpura (lésion hémorragique de la peau et des muqueuses)	4
Lupus (maladie chronique auto-immune)	3
Allergie respiratoire	92
Allergie dermatologique	46
Troubles gastriques et intestinaux	66
Troubles respiratoires	28
Pneumonie	8
Hépatite	21
Dystrophie musculaire	3
Tuberculose	2
TOTAL (dans 252 foyers)	298

Sources : entretien avec l'association de habitants de González Catán, 30 juillet 2010 ; recensement des pathologies mené par l'association des habitants de González Catán, 2004. Confection : Carré, 2013

Tableau 1.4. Maux et nombre de malades relevés à González Catán (2004)

A Ensenada, c'est l'usage déviant que font certaines institutions du site d'enfouissement qui déclenche le conflit. Ensuite, une plainte est déposée en justice en 2005 par deux organisations, Nuevo Ambiente et le Centre des Habitants de Punta Lara, pour atteinte aux droits constitutionnels de la santé et de l'environnement (Suárez, 2011 : 61). Ces revendications font écho à celles qu'ont pu analyser Guillermo Wormald et Francisco Sabatini à Santiago du Chili (2004). La clôture du site de Lo Erázuriz en 1999, dans les périphéries de cette métropole, fait suite à la plainte qu'émettent des habitants riverains. Ils perçoivent la saturation croissante des installations d'enfouissement des déchets comme une menace pour leur qualité de vie.

b- Un conflit substantiel

Selon Jean-Marc Dzierdzicki (2003), l'argument de l'atteinte à la santé publique et à l'environnement est un recours des plus utilisés par les acteurs à l'origine de controverses socio-environnementales. Au lieu de se voir attribuer l'acronyme NIMBY (Not In My BackYard), et d'être taxés d'égoïstes et d'irrationnels, d'opposants à l'intérêt général, ils deviennent des « lanceurs d'alerte » (Berstein, Jasper, 1977) face à la dégradation de conditions sanitaires.

Les analyses de Gabriela Merlinsky (2012) à Villa Domínico, de Francisco Suárez (2011) à Ensenada, et des travaux de terrain à González Catán montrent que pour procéder à cette montée en généralité, les associations d'habitants utilisent les outils mis à leur disposition par les différents niveaux de gouvernement. A González Catán, la présidente de l'association des habitants indique³⁸ :

Au cours des premiers mois, nous avons écrit aux [gouvernements] de niveau national, provincial et municipal, et même aux sénateurs et aux députés. Certains nous ont reçu, d'autres se sont éloignés du droit chemin. Nous avons eu une audience avec la présidence de la nation, nous avons pu obtenir que le secrétariat de l'environnement de la Province de Buenos Aires vienne sur place. C'est ainsi que nous avons obtenu les premières analyses de l'eau en 2004, en mars.

A Ensenada, Francisco Suárez (2011 : 60) relève qu'à la demande du médiateur des habitants de la ville de La Plata, et de l'ONG Nuevo Ambiente, l'autorité provinciale de l'eau effectue des

³⁸ Association des habitants de González Catán, entretien du 30 juillet 2010.

contrôles. Ces derniers mettent à jour « la présence de polluants, et de métaux lourds, comme le plomb, le mercure et le cadmium, bien au-delà des seuils autorisés »³⁹. Dans les deux cas, ces constats entraînent le dépôt d'une plainte en justice. Les habitants de Villa Domínico sont les premiers à y recourir, avec le soutien de l'organisation non gouvernementale Ambiente Sur. Cette dernière, créée en 1999 dans la municipalité d'Avellaneda, émerge comme une nouvelle forme associative, qui rassemble les associations de soutien au développement des quartiers créées depuis les années 1940 (Sociedades de Fomento). Elle se charge de la traduction de l'incertitude en « langage expert », c'est-à-dire en ayant recours aux instruments juridiques existants. A Ensenada, la plainte est déposée auprès de la Cour de Justice provinciale de Buenos Aires. A González Catán, la plainte de l'association, que dirige une femme agent immobilier de la localité, diplômée en droit, est déposée directement au tribunal fédéral de Morón.

c- La reconnaissance des risques des équipements

Dans les trois cas, les actions intentées en justice reconnaissent indirectement l'existence de liens entre les sites d'enfouissement et l'atteinte à la santé des habitants. De fait, les dépôts de plainte aboutissent à des perquisitions plus approfondies, qui élargissent les alliances contractées par les associations avec d'autres acteurs publics. A Villa Domínico, l'association des Mères des Tours de Wilde fait analyser les échantillons sanguins d'une partie des habitants du complexe résidentiel par un laboratoire de l'Université de La Plata. A González Catán, l'association a demandé à « toutes les universités nationales » qu'elles lui prêtent main-forte et obtenu le soutien de celle de La Plata puis de La Matanza pour prouver que des métaux lourds sont présents dans les eaux souterraines utilisées par les habitants pour leur consommation personnelle. Cependant, cette preuve n'arrive officiellement qu'en 2004, lorsque le secrétariat de l'environnement et du développement durable de la province de Buenos Aires (aujourd'hui OPDS) effectue des relevés des eaux, puis en 2006, lorsque la Gendarmerie Nationale procède à une perquisition dans les installations d'enfouissement sur ordre du tribunal fédéral de Morón. Le 16 juin 2006, celui-ci, chargé de traiter la plainte déposée par l'association des habitants de González Catán au nom du droit à un environnement sain (article 41 de la constitution nationale), rend son verdict final. La municipalité de La Matanza, la province de Buenos Aires et le ministère national de la santé doivent fournir de l'eau potable aux habitants, celle puisée dans les nappes étant trop polluée pour l'utiliser ne serait-ce que pour « se brosser les dents ». A l'issue du procès, l'association obtient également que le corps des médecins de la Province de Buenos Aires effectue des analyses sur les

³⁹ *Ibid.*

riverains malades. Les professionnels détectent des traces de chrome et d'arsenic anormalement élevées dans les urines des habitants. A Ensenada, enfin, l'anthropologue Francisco Suárez relève que c'est à l'issue du verdict rendu par la cour de cassation de la province de Buenos Aires que sont enclenchées des opérations de clôture du site d'enfouissement, en 2006.

Comme l'indique Patrice Melé (2003), avant le conflit, ce n'est pas la même chose qu'après. Les habitants sont parvenus à délimiter un champ d'action, à peser pour que s'actualise leurs droits, dans le cadre des outils juridiques de l'environnement. D'après Alberto Melucci (1999 : 126-127), par leur existence même, les associations d'habitants proclament la possibilité d'une action, l'existence d'un modèle alternatif d'action ou d'implication de la population. Néanmoins, peut-on s'en tenir à ce constat, déjà important, du fonctionnement plus ou moins satisfaisant, des procédures de protection de l'environnement et de la santé déclenchées par les associations d'habitants ?

2-Les transformations de l'action publique : « quelque chose de plus que l'environnement »

L'organisation métropolitaine du service d'enfouissement est érodée sur plusieurs fronts - l'activité, la légitimité, le foncier (figure 1.7.). Cette mise en question fait émerger des questionnements autour des modalités de l'action publique territoriale impulsées par le gouvernement *de facto*, en 1976. Le passé dictatorial de la CEAMSE ressurgit alors, contribuant à la mise en cause de ses pratiques au nom de ses liens avec cette obscure période de l'histoire argentine.

a- Les transformations de l'enfouissement : un défaut de procédure ?

Michael Poirier Elliott (1988 : 101) indique que la dénonciation des procédures administratives, du contrôle de l'information, de l'établissement de règles dites rationnelles et de l'absence de transparence des processus de décision s'apparente au glissement vers un conflit de procédure. A Buenos Aires, chacun des trois conflits autour des décharges prend la suite d'une rupture dans les dispositions de l'enfouissement des déchets, qui met en cause les modalités d'action dans le territoire. A Villa Domínico, en 1995, la CEAMSE autorise l'entreprise concessionnaire, SyUSA (Saneamientos y Urbanización Sociedad Anónima) filiale du grand groupe Techint, à changer de méthode d'enfouissement. Les *Mémoires et Bilans* de la CEAMSE indiquent que le 5 août 1994, l'entité et l'entreprise signent un accord pour entreprendre l'expansion verticale des cellules du site,

et ce en raison du manque de terres. Les décisions sont prises par la province et la ville de Buenos Aires, les deux entités politico-administratives sociétaires de la CEAMSE. Les municipalités de Quilmes et d'Avellaneda, sur lesquelles s'étendent les installations, ne sont pas consultées, et moins encore les habitants riverains. L'entreprise concessionnaire enfouit les déchets sur les cellules existantes, entraînant aussi une élévation de la cote topographique du site à plus de 10 mètres au lieu des 3 à 4 mètres prévus initialement, et des difficultés techniques. Les déchets enfouis au cours des premières années d'opération de Villa Domínico deviennent inaccessibles, que ce soit pour en extraire les lixiviats ou en contrôler l'évolution.

A González Catán et à Ensenada, la réorganisation des flux de déchets sans consultation des habitants rompt le fragile consensus qui régnait dans la proximité de la montagne de déchets voisine, à la croissance toujours plus rapide. La présidente de l'association des habitants de González Catán indique qu'en 2004, lorsque Villa Domínico est fermé, près de treize municipalités acheminent leurs déchets vers les installations de La Matanza. Tous les jours, plus de 1900 camions viennent déverser leur contenu dans le site voisin. Les poids lourds transitent par la Ruta 3, un axe routier étroit, mal asphalté, puis par les rues internes de González Catán, dans un état de délabrement avancé. Les bruits, les odeurs, le défoncement de la chaussée deviennent insupportables pour ces habitants qui se sentent déjà très éloignés du centre de Buenos Aires, distant de plus de quarante kilomètres. Enfin, comme l'indique Francisco Suárez (2011), les municipalités de Berazategui et Florencio Varela envoient temporairement leurs déchets dans le site d'Ensenada, suite à un accord avec la CEAMSE, en 2003. Le site de Norte III et celui de González Catán sont trop lointains pour que les municipalités puissent financer le déplacement de leurs camions sur d'aussi longues distances. Les deux entités politico-administratives continuent de déverser leurs déchets dans ce site, alors même qu'elles auraient dû les réacheminer vers d'autres installations, et c'est la poursuite de cette activité qui déclenche le conflit avec les habitants en 2005.

b- Une entité à la légitimité contestée

Les prises de décisions sur les sites d'enfouissement déclenchent une dénonciation du fonctionnement peu participatif de la CEAMSE. Le forum de Défense du Río de la Plata, l'un des

groupes mobilisés pour la fermeture de Villa Domínico, évoque les agissements troubles durant la dictature, au cours de laquelle ont disparu plus de 30 000 personnes⁴⁰ :

Le mercredi, pendant la dictature, le CEAMSE s'arrêtait de fonctionner. On le voyait, on était riverains. Les équipes techniques sortaient, les militaires entraient. On ne savait pas ce qu'ils faisaient. Mais on pense qu'ils fusillaient. D'ailleurs, il y avait tout un secteur interdit à la circulation après la dictature. Ils devaient craindre qu'on y trouve les corps.

A González Catán, l'association des habitants estime que la CEAMSE usait déjà d'une supercherie en 1979 : « ils nous ont dit qu'ils allaient construire des montagnes assez élevées, mais ils ne nous ont pas dit que ce serait un site de traitement de déchets »⁴¹. L'iconographie éloquente indique que c'est elle qui « tue » (photo 1.3.).



Photo 1.3. Un graffiti à González Catán : « La CEAMSE nous tue !!! » (2008)

A González Catán, les habitants expriment leurs incertitudes sur la sécurité sanitaire par l'intermédiaire de l'art urbain. Ils peignent les murs des maisons ou les portes des garages, avec l'aide d'artistes graphiques, pour représenter les affections quotidiennes dont ils supposent que le site d'enfouissement est la cause principale.

⁴⁰ Forum de Défense du Río de la Plata, promenade environnementale du 13 mars 2010.

⁴¹ Association des Habitants de González Catán, entretien du 30 juillet 2010.

Ce contexte d'hostilité est tel que la CEAMSE fait elle-même état de l'impossibilité de définir une solution au « problème des déchets » dans les conditions d'hostilité installée envers ses compétences (Walsh, 2005 : 31).

Dans les faits, les habitants mettent surtout en cause la dimension « réformatrice » de la CEAMSE. L'ajustement au périmètre de l'agglomération, la prise de décision centralisée ne correspondent plus aux modalités de l'action publique. Dans un *conurbano* où les gouvernements locaux ont pris plus de force et où les habitants s'affirment comme acteurs publics, même dans les marges les plus lointaines et les moins bien reliées, le modèle de la CEAMSE voit sa crédibilité considérablement entamée.

c- Des enjeux fonciers et d'équipement

Le problème principal sur lequel se cristallisent ces enjeux de gouvernance, formulés à partir des conflits de proximité est celui du foncier, et plus généralement de la connexion au reste de la ville, notamment par les services urbains. Comme le montrera le chapitre 8, ces problèmes apparaissent nouvellement, sous des traits différents, lors des « contestations » et non des « protestations » autour des sites d'enfouissement technique. Néanmoins, les bases de la réflexion méritent ici d'être posées, dans la mesure où elles participent aussi de l'interrogation autour des jeux entre les niveaux de gouvernement. A González Catán, le quartier dans lequel se situent les principaux malades est surnommé Nicole – pour « *ni colegio, ni colectivo* » (ni école, ni bus). Installé dans une enclave inondable entre le site d'enfouissement et l'*arroyo* Morales, il est particulièrement vulnérable au mauvais état de l'aquifère sous-jacent parce que ses habitants doivent pomper dedans pour s'approvisionner. Cependant, les bactéries trouvées dans les eaux pourraient correspondre à une mauvaise gestion du site de González Catán mais aussi aux perforations par les puits secs, qui reçoivent les eaux usées en l'absence d'égouts. Pour l'association des habitants, le dépôt de plainte au tribunal fédéral de Morón consiste à obtenir un meilleur accès aux services de santé et à l'eau potable. Ainsi, les associations réclament, sous diverses formes, une intégration à la ville et à ses réseaux. Selon la présidente de l'association, l'une des premières analyses à inclure serait l'ajout d'une séquence bromatologique aux analyses de sang, de manière à détecter les empoisonnements aux métaux lourds. Mais cette revendication s'articule aussi avec un enjeu d'ordre immobilier. La présidente de l'association, agent immobilier, explique ainsi qu'elle signale aux acheteurs potentiels la présence du site d'enfouissement, de manière à se prémunir contre toutes poursuites éventuelles. D'autre part, il existe une confusion autour des modalités de participation à l'impôt local. Pour la présidente de l'association, le

paiement de la taxe sur les services généraux (TSG) s'avère injustifiée : la municipalité, comme toutes celles qui reçoivent des sites d'enfouissement, sont normalement exemptées de payer l'enfouissement. Néanmoins, la collecte, et l'ensemble des autres services urbains restent à la charge du gouvernement municipal, ce qui explique la perception de l'impôt local dans le périmètre municipal.

A Ensenada, l'extension du site d'enfouissement sur des terrains non prévus dans le périmètre des installations de la CEAMSE entraîne un mouvement de forte opposition des riverains, après 2005. Le télescopage des échelles de gestion politico-administratives sur le foncier est d'un autre ordre. Les habitants obtiennent le soutien de la municipalité, qui dépose un ordre d'arrêt des travaux de construction d'une nouvelle cellule. Celui-ci est ignoré par l'entité qui considère qu'une décision municipale ne peut se situer au dessus d'une décision provinciale, celle du décret 9 111/77 de sa création. Enfin, à Villa Domínico, l'expansion en altitude du site d'enfouissement est perçue par les habitants comme une stratégie de la part de l'entreprise concessionnaire pour s'assurer des terrains vierges de déchets, constructibles et exploitables. Effectivement, l'entreprise concessionnaire SyUSA doit être payée en nature : l'ensemble des terrains comblés avec les déchets, tout comme l'extension de l'intégralité du site initial doivent lui revenir à l'issue de son contrat de plus de vingt ans avec la CEAMSE. Or, ces terrains sont localisés à proximité du centre de la ville de Buenos Aires, bien reliés par l'autoroute entre Buenos Aires et La Plata. Comme le montrera le chapitre 7, cette dimension ressurgit en 2008, lorsque l'entreprise décide d'aménager ces terres.



Photo 1.4. La « cordillère de la CEAMSE » à González Catán (2008)

L'un des modules d'opération du site d'enfouissement de González Catán, au-dessus de *tosqueras* (anciennes exploitations de tuffeau) inondées. De cette rupture topographique dans la plaine de la Pampa est née l'expression de « cordillère de la CEAMSE ».

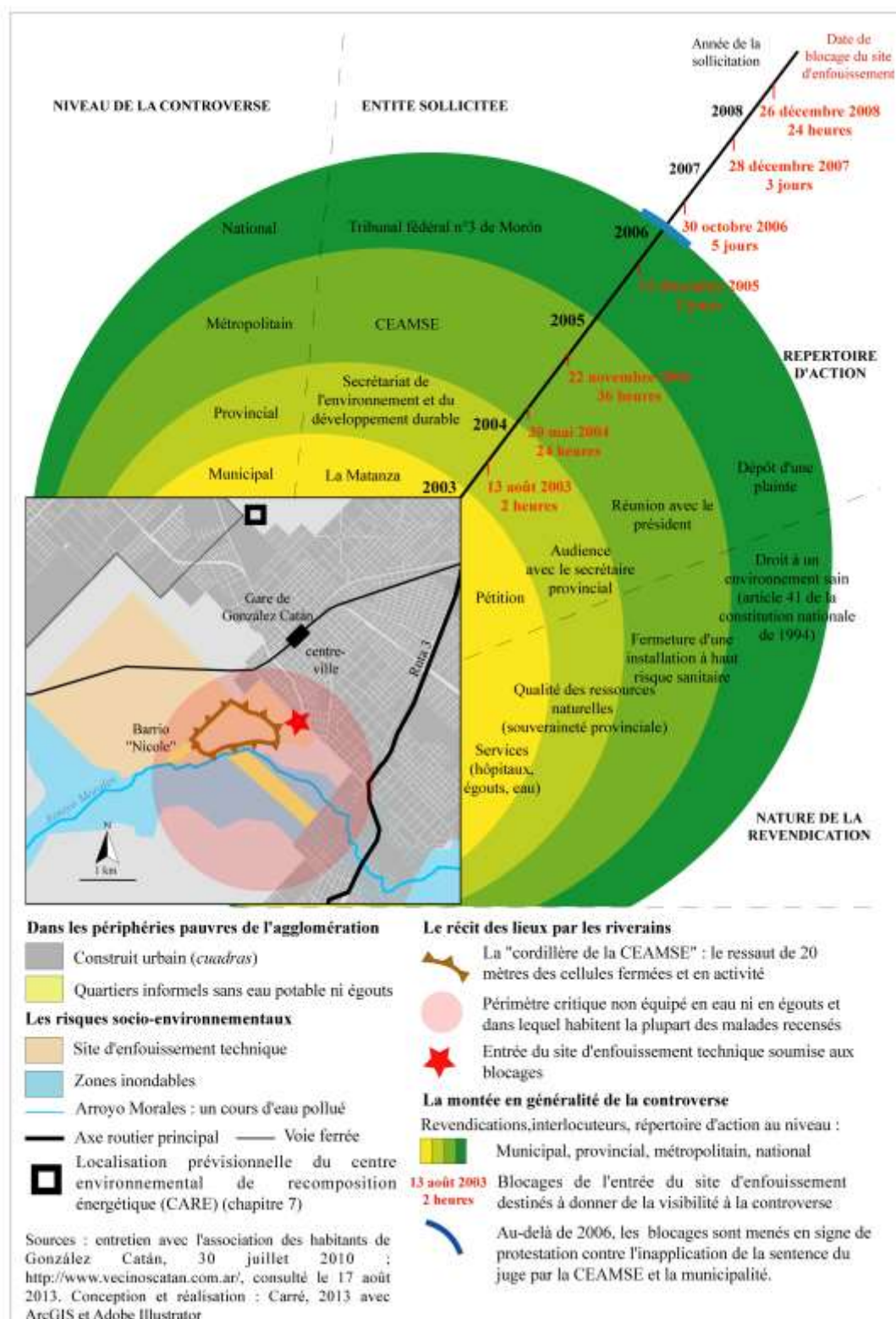


Figure 1.7. Montée en généralité de la controverse à González Catán

3-Les controverses, sur la scène métropolitaine

Selon Patrice Melé, au cours des conflits, les habitants produisent des « images et de[s] représentations valorisées de l'espace, réalisent des enquêtes et se constituent comme public » (Melé, 2007 : 9). Comment ces représentations, qui portent sur des espaces extrêmement marginalisés, et peu visibles, émergent-elles peu à peu sur la scène métropolitaine ? Par ailleurs, les protestations mettent en cause les modalités de l'action publique définies conjointement par la ville et la province de Buenos Aires. Aussi, le répertoire de l'action collective (Tilly, 1984) déployé par les associations d'habitants, soit l'ensemble d'actions prédéfinies à la disposition de groupes de protestation, a vocation à montrer que les problèmes d'environnement, d'équipement et de gestion foncière expérimentés aux marges de l'agglomération, sont des problèmes métropolitains. Ils relèvent de la responsabilité de tous les habitants, et de l'ensemble des entités politico-administratives. Les blocages, la prise de parole, l'investissement des réseaux cybernétiques, se déploient donc en différents lieux. Cependant, ils ont tous pour objectif de rendre visibles les motifs de protestation dans les centralités secondaires de la métropole, ou même au centre de la ville de Buenos Aires.

a- L'action dans la rue

Outre les actions en justice, les associations gardent une mémoire précise des blocages de l'entrée des sites qu'elles ont été amenées à effectuer. Ces moments de crise permettent de fixer les alliances entre les acteurs. Ainsi Gabriela Merlinsky relève qu'à Avellaneda, c'est à partir du moment où l'intendant participe en personne aux blocages qu'il prend fait et cause contre la fermeture du site d'enfouissement de Villa Domínico. Un procédé similaire est repéré par Francisco Suárez à Ensenada. A González Catán, en revanche, les habitants ne reçoivent pas le soutien de la municipalité. Ces événements spectaculaires sont concourus par d'autres associations, qui viennent apporter leur soutien, ou chercher une plate-forme de visibilité. En effet, les blocages sont des moments très largement relayés par la presse et les médias audio-visuels. Gabriela Merlinsky (2012) indique que c'est à partir d'un entretien à Telenoche, un programme de la chaîne nationale Canal 7, que l'Association des Mères des Tours de Wilde commence à étoffer son action. L'intervention audio-visuelle entraîne le ralliement de la municipalité d'Avellaneda, l'intendant participant aux interruptions de l'entrée au site de Villa Domínico. A González Catán, l'association identifie sa réception par le programme Itefe de Canal 11 comme un saut significatif dans son

action. Les sites d'enfouissement sont érigés en lieux-arguments, qui parlent d'eux-mêmes des enjeux pour l'environnement et la santé. En outre, une bonne partie des habitants du *conurbano* sont impliqués dans ces blocages, dans la mesure où ils sont invités à ne pas sortir leurs déchets, les camions ne pouvant accéder aux installations d'enfouissement.



Photo 1.5. Une manifestation au centre de La Matanza (San Justo) (2009)

L'association des habitants de González Catán explique aux passants les tenants et les aboutissants de leur action de protestation. Ses membres ont installé leur stand sur la place de la localité de San Justo (La Matanza), à quelques pas du palais municipal.

Néanmoins, pour la présidente de l'association des habitants de González Catán, ces opérations demandent une énergie importante : elles sont fortement consommatrices en temps et en moyens humains. Pour cette dernière, intenter une action en justice est plus efficace, et moins exigeante en investissement personnel de la part des habitants. Une autre forme de visibilité consiste à intervenir dans les débats sur la gestion des déchets, comme ceux qui se tiennent publiquement dans la ville de Buenos Aires à partir de 2008.

b- Aller aux centres : un moyen de l'intégration urbaine

Selon Daniel Cefaï (1996), la construction des problèmes publics dépend de leur exposition dans des arènes, au sens d'espaces sociaux de discussion, où ils sont mis en scène, par des procédés narratifs. Débattre d'un sujet, c'est avant tout savoir manier la rhétorique, et gagner un auditoire. Ainsi, les audiences publiques qui se tiennent dans les lieux de la représentation du pouvoir sont des espaces stratégiques où se joue la confrontation entre différents acteurs aux positions diverses. Comme nous l'avons vu, foncier, environnement, santé sont autant de thématiques auxquelles des habitants, même lointains des sites peuvent se rallier. Ainsi, donner à entendre et à voir une opposition a pour objectif de rallier des acteurs d'horizons plus éloignés, mais sensibles aux intérêts défendus. Pierre Lascoumes, dans *l'Ecopouvoir* (1994) relevait déjà un élargissement similaire de la base des mouvements d'opposition. Les événements participatifs, dans lesquels interviennent les associations d'habitants qui demandent la clôture des sites d'enfouissement, sont ceux organisés par la ville de Buenos Aires. L'audience publique du premier octobre 2008 (voir chapitre 6), sur la renégociation des contrats de collecte des déchets de la ville est investie, surtout par l'association des habitants de González Catán, pour dénoncer le retard pris dans la clôture du site d'enfouissement et l'absence d'application de la sentence rendue par le tribunal fédéral de Morón en 2006. Néanmoins, la mise en forme des récits de protestation reste gravée dans la mémoire associative, gommant la frontière entre discours et récit. Même en dehors d'une situation de locution particulière, les membres de l'association reproduisent les discours qu'ils ont pu être amenés à prononcer devant un auditoire plus vaste, composé de divers acteurs de la gestion des déchets.

c- Les réseaux virtuels : récits cybernétiques des territoires métropolitains

L'investissement des réseaux virtuels par ces associations d'habitants participe d'une « ouverture » du répertoire d'action collective, et de la plus grande visibilité de lieux auparavant complètement invisibles. Premièrement, elle tient à la densification de l'accès aux connexions internet dans le pays entre 1993 et 1999 (Petrazzini, Guerrero, 2000). D'autre part, en devenant électronique, la diffusion de la protestation ouvre largement le spectre de l'information aux réseaux internationaux d'acteurs. Néanmoins, l'analyse des occurrences des noms des assemblées dans la toile interroge la capacité de l'espace électronique à combler les inégalités socio-spatiales dans la métropole (Dupuy, 2002). Comme l'indique Jacques Lévy (2013), surfer sur la toile, c'est bien être

« quelque part », et non uniquement face à son écran. Les associations ont généralement opté pour la forme du blog, plus légère et plus accessible. Elle sert à diffuser les annonces de blocages routiers, ou d'entrée dans les sites d'enfouissement. Pour les groupes qui ont intenté une action en justice, ces espaces virtuels servent à mettre en ligne les documents présentés comme preuve de la pollution, ou des pathologies des habitants, ou encore les écarts à la législation sur l'usage du sol. Les sites internet deviennent des instruments de contre-pouvoirs médiatiques depuis la crise de 2001 (Calello *et al.*, 2004) mais leur visibilité dépend aussi de la capacité des associations d'habitants à tisser des réseaux associatifs suffisamment denses pour figurer sur les pages respectives des autres associations. Dans le cas de Villa Domínico, Gabriela Merlinsky (2012) repère que l'ensemble des associations locales du sud de l'agglomération se sont regroupées en un réseau régulier et dense. Celui-ci se compose du Foro Hídrico, à Lomas de Zamora, qui défend le droit aux réseaux d'eau dans cette municipalité, du Foro Ambiente Sur, association d'associations qui se consacre à des thématiques environnementales dans le sud de l'agglomération, de contacts réguliers avec les sociétés de développement de Wilde et d'Avellaneda. Enfin, l'ensemble du réseau est complété par la participation régulière à un forum InterCuenas, qui rassemble les associations d'habitants des bassins-versants métropolitains pour discuter de problématiques communes. Le groupe de González Catán est visible surtout sur les sites d'ONG consacrées à l'environnement, qu'elles soient locales (Foro Hídrico Sanitario-Lanús), métropolitaines (Foro Ambiental), nationales (FARN – Fundación Ambiente y Recursos Naturales) ou internationales (Greenpeace). Les sites des grands journaux cités précédemment relaient aussi les actions de protestation des deux groupes. Quant à l'association des habitants d'Ensenada, elle dispose d'une page hébergée sur la page du Foro Ambiental Capital, une organisation non gouvernementale dont le siège est dans la ville de Buenos Aires. Celle-ci rassemble les informations des actions menées par les principales associations et ONG sur des sujets environnementaux très variés : récupération des déchets ; bassins-versants ; mines à ciel ouvert ; déforestation.

Les protestations contre les sites d'enfouissement des déchets existants ont mis en évidence que les modalités de l'action publique territoriale étaient les principales mises en cause. Depuis sa création, la CEAMSE, en tant qu'entité partagée par la province et la ville de Buenos Aires prend des décisions centralisées. L'intervention d'habitants en des moments de rupture décisifs a souligné le télescopage entre l'échelle souhaitée de la participation au devenir du territoire, au niveau micro-local, et les modalités de planification à l'échelle de la métropole. Tout ajustées qu'elles soient à l'expansion de l'urbanisation, elles masquent l'hétérogénéité des situations sur le territoire. Le recours à des répertoires d'action collective élargis, avec le recours à internet, l'investissement des

événements participatifs, l'usage des outils juridiques suggèrent que ces associations ont pris le tournant de la judiciarisation des conflits d'environnement. Elles s'approprient aussi des territoires jusqu'alors laissés dans l'oubli, les donnant à voir, à écouter et à lire dans des espaces de discussion métropolitains, voire mondiaux.

Conclusion

Ce chapitre a souligné le basculement des relations entre les niveaux de gouvernement dans la gestion métropolitaine des déchets. Il souligne que de nouveaux rapports entre les niveaux de gouvernement ont pris un poids croissant. Alors que le modèle de la décision centralisée prévalait dans le cadre de la gestion des déchets, les municipalités, dont le renforcement a déjà été souligné dans le chapitre précédent, se sont affirmées et notamment celles des espaces périurbains. Dans l'organisation centre-périphérie des déchets, l'incidence de la province de Buenos Aires, que ce soit pour ses ressources foncières ou fiscales, est allé en augmentant depuis la moitié des années 1990, contribuant à la redéfinition du problème des déchets comme un problème du *conurbano*. Gestion des installations, décharges à ciel ouvert, ou protestations contre les décharges sont enserrées dans les faisceaux d'acteurs qui tentent de peser sur le territoire. Chacune des problématiques abordées signale un basculement géographique de l'action publique, la nécessité de la régulation entre les niveaux de gouvernement ou sa redéfinition, avec l'apparition d'acteurs sociaux. Toutes s'organisent autour de stratégies destinées à obtenir des équipements, et de l'intégration à l'espace urbain. La mobilisation des enjeux d'environnement et de santé, en ce sens, sert à relire l'application du pacte fédéral de la redistribution des ressources en fonction de la diversité dans la métropole. Il implique de profondes transformations de l'action publique territoriale, avec une prise en compte d'échelles plus fines. Celles-ci sont valorisées par l'appropriation par les habitants de leur territoire et surtout leur capacité à les rendre visibles et lisibles dans des espaces métropolitains, voire mondiaux, par l'intermédiaire des conflits. Ainsi, l'absence de conflits autour du site de Norte III, qui reçoit la presque totalité des déchets de la métropole interroge son statut de « non-lieu » invoqué par Francisco Suárez (2011).

Chapitre 3

La collecte des déchets, un enjeu de gouvernance municipale

Les chapitres précédents ont montré que les municipalités, et notamment celles du *conurbano*, jouaient un rôle important dans l'organisation de la gestion des déchets, et que leur voix pèse toujours plus dans les choix d'aménagement du territoire liés à ce service. Toutefois, le service de la collecte, qui n'est jamais sorti de l'orbite municipale, met encore mieux en évidence les défis auxquels sont confrontés les gouvernements locaux. D'une part, ils doivent gérer au mieux un budget destiné à satisfaire les compétences en grand nombre qui leur ont été remises dans le cadre de la décentralisation des années 1990 (Badia, Cravacuore (dir.), 1998). D'autre part, ils sont invités à se positionner à d'autres échelles que celle de la métropole et de leur périmètre municipal, et à faire état d'une compétitivité au niveau régional ou mondial. Par ailleurs, à l'inverse des processus de regroupements inter-municipaux observés en Europe, et destinés à contenir l'explosion du coût de la collecte des déchets, ces expériences n'ont connu qu'un développement embryonnaire en Amérique latine. Par exemple, il n'existe pas de cas similaire, tout au moins sur le moyen et le long terme, à celui du SYCTOM, qui regroupe 60 communes de la région parisienne depuis 1984 et gère leurs déchets. A l'inverse, aucun des grands pays de la région qui ont procédé à la décentralisation, comme le Mexique, le Brésil et l'Argentine, n'a vu ses villes se doter de tels instruments transjuridictionnels de gestion de la collecte. A première vue, ce constat va à l'encontre de l'affirmation de Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig. Ceux-ci constatent qu'il est « de plus en plus vain de vouloir à tout prix faire correspondre les circonscriptions politiques avec les espaces de gestion des problèmes publics » (1996 : 580), ces derniers s'inscrivant de manière transjuridictionnelle dans le territoire. Pourtant, plus qu'un problème de rééchelonnement (*rescaling*) des politiques publiques existantes, ces mutations posent la question de l'organisation de la gouvernance d'un service écartelé entre trois acteurs principaux. Gouvernements locaux, entreprises de collecte et représentants des transporteurs pèsent tous trois sur la compétitivité

territoriale. En partant du principe que les arrangements entre ces trois acteurs révèlent comment les municipalités tentent de faire valoir leur compétitivité territoriale, ce chapitre se divisera en deux temps. Le premier aura vocation à explorer les logiques économico-territoriales mises en œuvre par ces acteurs pour s'affirmer dans l'espace métropolitain. Le second approfondira trois enjeux, au cœur des débats sur la gestion de la collecte : transparence, participation citoyenne, environnement. Leur intégration par les acteurs et leur mise en pratique conduisent à des contrastes territoriaux visibles à différentes échelles.

A- Un service urbain marqué du sceau du libéralisme

A la différence de l'eau ou de l'électricité, la collecte des déchets est toujours restée aux mains des municipalités. Aussi, à partir des années 1980, lorsque l'État central est progressivement démantelé, ce service occupe la première ligne des débats sur la rationalisation de leurs dépenses. La gestion urbaine libérale et le principe d'efficacité économique deviennent un étalon à l'aune duquel les gouvernements locaux et l'ensemble des acteurs du service se positionnent dans la métropole et ajustent leurs dépenses. Que ce soit en adhérant à ses principes ou en s'érigeant contre ces derniers, municipalités, entreprises et syndicats ont dû modifier leurs stratégies territoriales de manière concomitante. Pourtant, le paradigme principal de cette gestion, celui de l'efficacité économique, est appliqué de manière hétérogène dans le temps et dans l'espace. En raisonnant en termes de cœur et de marges, il s'agira d'identifier la diversité des logiques économico-territoriales adoptées par ces acteurs.

1-L'efficacité économique dans les municipalités

Le problème principal soulevé par les municipalités est celui du coût de la collecte des déchets. En effet, en Argentine comme ailleurs, la pression que ce service exerce sur les budgets met en péril l'équilibre des finances dans les entités locales. On observe une privatisation généralisée de cette aménité, menée au nom d'une plus grande efficacité des entreprises concessionnaires par rapport à un service fourni en régie.

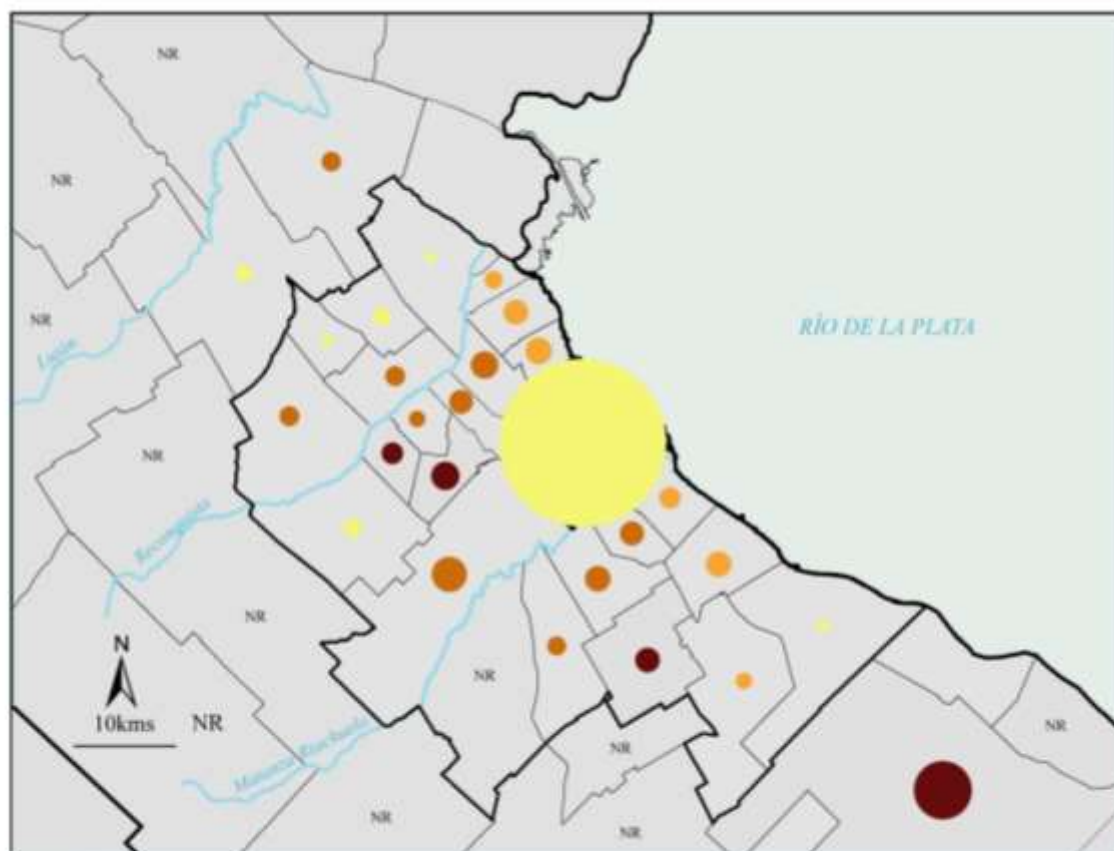
a- La pression sur les budgets municipaux

La carte 1.11. permet d'apprécier l'incidence de la collecte des déchets sur les budgets municipaux. La ville-centre est l'entité politico-administrative argentine qui dépense le plus pour ce

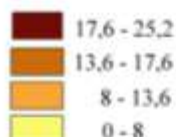
service, sans compter le paiement de l'enfouissement, le balayage ou l'entretien des rues. En termes absolus, le budget annuel qui est consacré à la collecte en 2012 oscille entre 2 et 3 milliards de pesos⁴². Ce montant représente plus du double du total des dépenses de la région métropolitaine de Buenos Aires pour la collecte en 2009⁴³. Dans le *conurbano*, les responsables politico-administratifs expriment le poids de la collecte des déchets sur le budget municipal en termes relatifs. Ils citent la part absorbée par ce service, relativement à d'autres services de base, comme la santé. A la fin des années 1980, la collecte occupe plus de 40% de certains budgets municipaux selon María Inés Bombal (1986 : 27). Aujourd'hui, ce service constitue encore l'un des premiers postes de dépense des municipalités, une situation qui n'est guère spécifique à l'Argentine ou à Buenos Aires et peut être vérifiée à Lima (Durand, 2010 : 170). Cependant, son poids ne dépasse plus 19% dans aucune municipalité en 2009 et se stabilise à une moyenne de 10% dans le *conurbano* (carte 1.11.). Dans la ville-centre, il n'absorbe qu'entre 5 et 8% du budget, ces proportions valant au moins depuis 2000 (Suárez, 2011 :45).

⁴² Le député de l'opposition Martín Hourest a produit un rapport détaillé sur le budget de la ville de Buenos Aires depuis 2010 consacré à la collecte des déchets. Ses grandes lignes ont été résumées dans le quotidien *Página/12* (Pertot, 2012) L'ample fourchette présentée ici correspond aux estimations effectuées par le député, à partir des prévisions d'augmentation déclarées par le chef du gouvernement Mauricio Macri.

⁴³ Sous-secrétaire de l'environnement et du développement durable de La Matanza, entretien du 28 avril 2010.

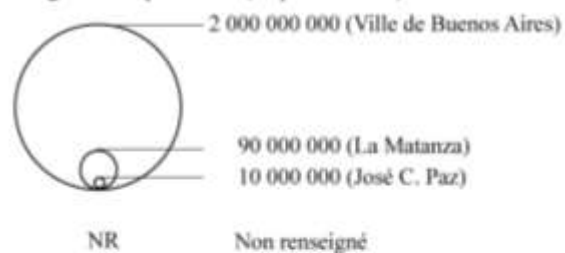


Part de la collecte dans le budget municipal (%)



■ Grand Buenos Aires (GBA) et
 Région Métropolitaine de Buenos Aires (RMBA)
 ■ Limites politico-administratives
 — Cours d'eau

Budget municipal annuel (en pesos - 2010)



NB: les budgets du secteur insulaire de Tigre (service fluvial de collecte) et d'Ensenada sont trop faibles pour être représentés.

Sources : www.conurbanos.blogspot.com.ar, consulté le 31 août 2012 ; http://www.infocielo.com/index.php?ver_notas=38761, consulté le 31 août 2012 ; http://www.desafioeconomico.com/noticia_detalle_1.php?noticia_id=3148, consulté le 31 août 2012 ; <http://www.tigre.gov.ar/index.php?Inst>, consulté le 31 août 2012 ; Hacienda-y-Administracion/licitaciones.html; Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda - Dirección provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, 2007. Conception et réalisation: Carré, 2012 avec ArcGIS et Adobe Illustrator.

Carte 1.11. La disparité des budgets municipaux consacrés à la collecte

b- Service en régie et délégation de service

Au cours des années 1990, le processus de privatisation du service de collecte des déchets s'est intensifié. Sa prestation s'inscrit très largement dans le cadre d'un modèle décentralisé-privé (Pírez, 1999), où la responsabilité repose sur les gouvernements locaux et les prestataires sont des entreprises privées capitalisées. Néanmoins, il faut différencier les processus à l'œuvre dans la ville de Buenos Aires de ceux qui se tiennent dans le *conurbano*. Dans la ville de Buenos Aires, le service est partagé entre régie et concessions. La carte 1.12. montre l'évolution des zones gérées par les services municipaux et des zones déléguées à des entreprises privées. Depuis quarante ans, celles-ci ont connu de profondes recompositions. Elles se sont traduites, sur le moyen terme, par une diminution toujours plus importante de la zone gérée directement par la direction municipale de l'hygiène urbaine. En 1972, la ville est desservie en régie, ou par de petites entreprises privées locales et des coopératives, comme COPROA (Levy, Jauregui, 1972 : 10-20). A partir de 1980, l'ensemble des zones déléguées en concession sont fusionnées en une seule, puis attribuées à l'entreprise Manliba à l'issue d'un appel d'offres international (voir point suivant). Cette concessionnaire dessert les quartiers les plus riches du nord de la ville, ceux qui produisent le plus de déchets, à un moment où le service de collecte est payé à la tonne par la municipalité de Buenos Aires. A ce moment, le changement porte plus sur l'envergure de l'entreprise et le profil socio-économique de ses territoires que sur la nature du service, la zone en régie gagnant même quelques kilomètres carrés par rapport à sa superficie de 1972. Ensuite, la privatisation du service progresse à partir de 1989. Les quartiers résidentiels moyens des Villas (Villa Pueyrredón, Villa Luro, Villa Ortúzar) sont délégués à des prestataires de service privées. La zone en régie est amputée, et remise à l'entreprise Cliba (carte 1.12.). Celle que gère directement la municipalité ne cesse de diminuer pour aboutir au môle méridional visible sur la carte de 2012. Elle concentre la plupart des quartiers pauvres, d'habitat informel, de la ville de Buenos Aires. En 2010, après le nouveau découpage de la zone municipale, le taux d'habitants dans des *villas*, par rapport à la population totale, ne dépasse pas 14,3% dans le reste de la ville mais avoisine 32,2% dans cette zone (INDEC, 2010). La coïncidence entre la prestation publique du service de collecte des déchets et la marginalisation socio-spatiale n'est pourtant pas une règle générale en Amérique latine. Le centre de Rio de Janeiro est géré directement par la municipalité à travers la COMLURB ; la collecte dans le District Fédéral de Mexico repose sur un service en régie.



Carte 1.12. L'évolution du découpage des zones de collecte dans la ville de Buenos Aires

Dans le *conurbano*, la situation est différente. Les municipalités disposent d'un service en régie ou d'un service privatisé. Comme le remarque María Inés Bombal (1988), les municipalités ont été encouragées à privatiser leur service à partir des débuts du régime militaire, cette tendance s'accroissant au cours des années 1990. Néanmoins, la plupart d'entre elles conservent une zone témoin, de quelques *cuadras* nettoyées par une petite équipe municipale. Celle-ci n'est pas toujours corrélée avec le faible niveau socio-économique des habitants. Certaines municipalités, parmi les plus modestes, ont toutefois choisi de préserver leur gestion en régie par souci d'économie. Ainsi, à Berazategui ou à Malvinas Argentinas, la collecte est assurée par la municipalité dans l'intégralité du territoire.

c- Favoriser l'efficacité économique : contre le service en régie

Quels sont les arguments invoqués par les décideurs publics pour laisser toujours plus de champ à la privatisation du service ? Dans les années 1990, la délégation des services publics à des acteurs privés est « analysée comme un échec de la gestion publique (*state failure*) » (Jaglin, 2004 : 6). Les débats qui se tiennent dans la municipalité de Buenos Aires en 1990 rejoignent ce constat. Un débat s'élève sur la qualité de la prestation de service de l'entreprise privée Manliba au conseil municipal de la ville de Buenos Aires. Certains conseillers municipaux penchent en faveur du retour à une prestation de service municipale généralisée. Ceux qui sont proches de l'intendant Carlos Grosso, fidèle au président Carlos Saúl Menem (1989-1999), d'affiliation péroniste mais ultra libéral, assurent que cette option ne serait pas viable. Ils sont revenus forts de leur expérience professionnelle ou de leur formation en Europe et aux États-Unis munis des recettes néolibérales appliquées à la gestion urbaine à Londres ou New York. Ils constatent que d'une part, le coût du service fourni par la municipalité est de 40 à 50% plus élevé que celui des entreprises prestataires de service Manliba et Cliba. D'autre part, les entreprises privées emploient moins de personnes pour un service plus performant en termes de propreté urbaine. Les enquêtes menées par le journaliste Ceferino Reato, en 1996, corroborent ces observations. Dans les années 1990, l'entreprise Manliba dispose de 1 400 employés pour collecter 68% des déchets de la ville sur un territoire 3,7 fois plus étendu que la zone municipale, alors que cette dernière rassemble 1 200 employés pour 11% des déchets (Reato, 1996 : 132). Par ailleurs, en 1996, un employé de la Municipalité de Buenos Aires signalait qu'au cours d'un recensement seulement 330 employés sur les 1 200 existants avaient pu être identifiés avec une tâche de balayage ou de collecte, mais que le syndicat de ces travailleurs lui-même n'avait pas été en mesure de signaler l'activité à laquelle se consacraient les autres (Reato, 1996 : 132). Cet argument est repris en 2008, lorsque le

gouvernement de Mauricio Macri tente de dégraisser les rangs des employés municipaux. Il pourfend les *ñoquis*⁴⁴ à coup de licenciements massifs, tentant de casser le syndicat des travailleurs municipaux. Enfin, à la fin des années 2000, des dysfonctionnements portant sur le matériel sont repérés. La zone sud, desservie par la municipalité, ne dispose que de 20 camions en mauvais état, datant de l'année 1996 pour près de 200 000 habitants (AGCBA, 2008 : 5), contre 157 pour Cliba en 1990, pour plus d'un million d'habitants au centre de la ville (Concejo Deliberante de la Municipalidad de Buenos Aires, 1990 : 337).

Cette modalité de gestion de la ville vaut-elle pour l'ensemble de la métropole ? Bien que cette question émerge de manière beaucoup plus sporadique dans le *conurbano*, et soit bien plus difficile à identifier, on peut dire que des profils dissidents ont émergé. L'adhésion aux principes de la gestion urbaine libérale joue comme un facteur de différenciation entre les municipalités métropolitaines qui les appliquent et celles qui les refusent. Cette situation conduit à ce que ces préceptes soient régulièrement mis en cause. Ainsi, en 2012, lorsque la municipalité de Quilmes affronte un conflit syndical, l'intendant de Berazategui, mesure les bénéfices de la municipalisation à la lumière des investissements dans l'embellissement urbain : « grâce aux économies, tous les ans nous pouvons construire quatre à cinq espaces verts, et asphalter cinquante à soixante *cuadras* [500 à 600 mètres] » (InfoNews, 31 juillet 2012).

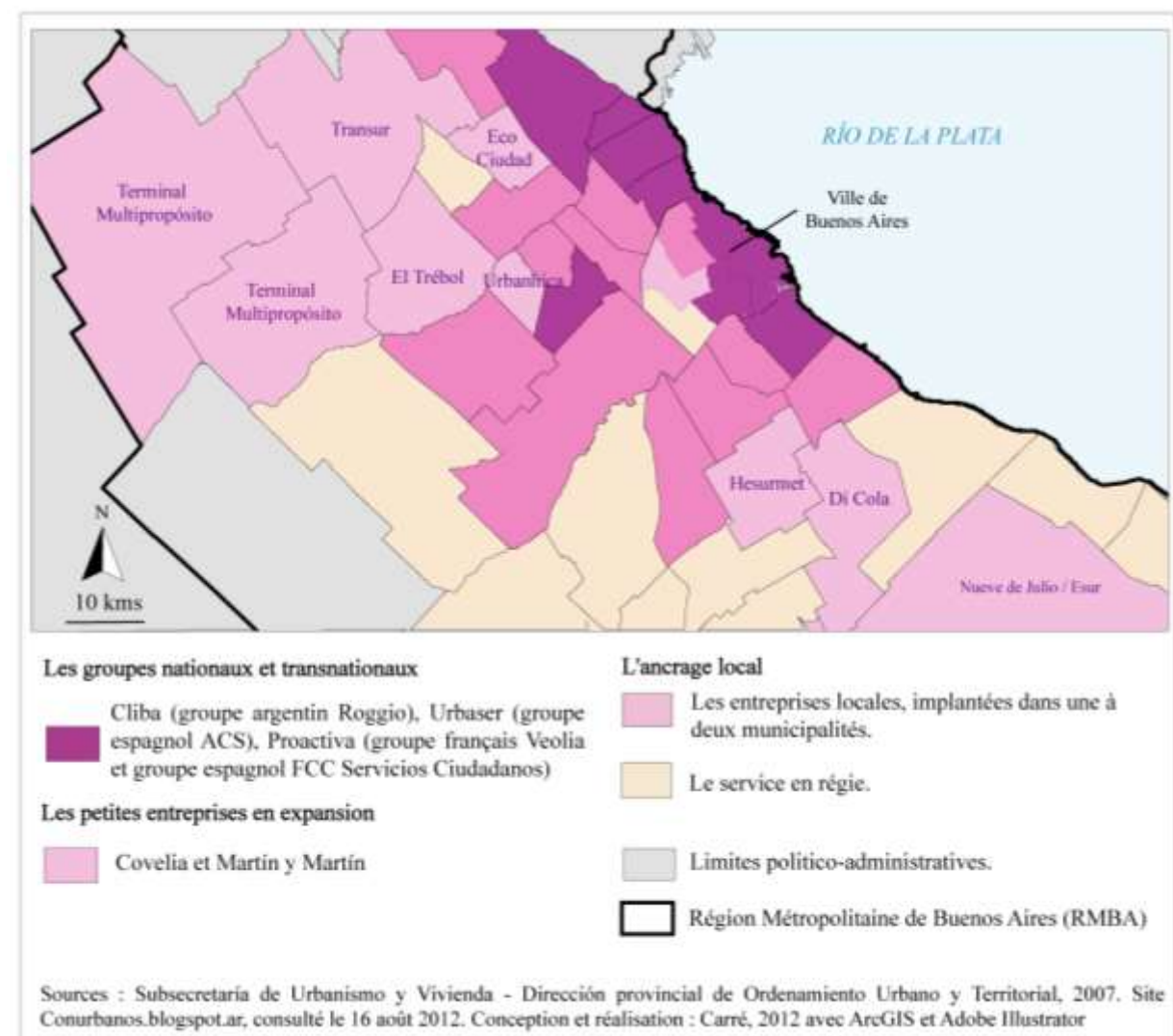
En conséquence, la diminution du service assuré en régie au nom de l'efficience économique n'a pas connu une trajectoire linéaire, même si la prestation du service par des entreprises privées domine désormais dans la métropole. La seconde partie reviendra sur les débats que nourrissent les dérives potentielles de l'équation dépenses/privatisation/efficience, notamment depuis 2012, dans la ville de Buenos Aires. Toutefois, auparavant, il convient de montrer que l'homogénéité apparente de la privatisation du service dissimule les logiques de localisation contrastées qu'adoptent les différents types d'entreprises en charge de la collecte.

2-Un espace entrepreneurial hétérogène

A Buenos Aires, il est difficile d'affirmer que « le secteur [des déchets] reste largement organisé par des firmes privées locales, par des régies municipales et dans de nombreux pays émergents, on se situe dans l'économie informelle » (Lorrain, 2002a : 14). A la marge de géants

⁴⁴ En Argentine, le 29^{ème} jour du mois, il est courant de manger des *gnocchi*, un plat d'origine italienne, et peu onéreux, symbole de l'attente de la paye à venir. Par extension, les *ñoquis* sont dans le langage courant ces employés fictifs qui ne se présentent au travail que pour recevoir leur salaire mensuel.

transnationaux des services urbains comme Veolia ou Suez, la métropole n'en offre pas moins un paysage diversifié, dans lequel cohabitent acteurs privés locaux et ceux d'envergure internationale. Leur capacité à apposer sur les territoires un label qualitatif détermine aussi leur localisation, les municipalités disposant de marges de manœuvre différenciées pour procéder à cette sélection. La convergence des deux logiques permet d'effectuer une typologie des entreprises et de comprendre « le regard » de ces acteurs sur le territoire (carte 1.13. et tableau 1.5.).



Carte 1.13. Les entreprises de collecte dans le *conurbano* (2011)

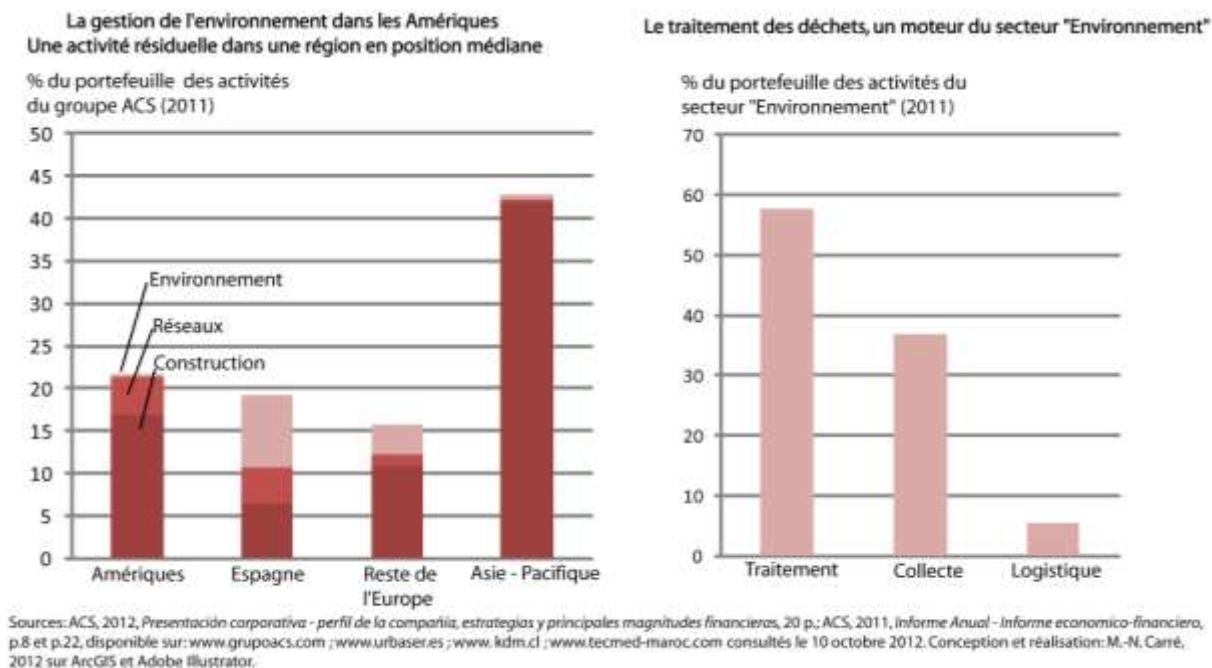
Entreprise	Municipalités desservies (RMBA)	Nombre d'habitants
Covelia	Escobar, Esteban Echeverría, General San Martín, Lanús, Lomas de Zamora, Merlo, Quilmes, Tres de Febrero - Mercado Central	2 350 000
Martín y Martín	Hurlingham, La Matanza, Ville de Buenos Aires (Integra - zone 6)	2 200 000
Cliba	San Isidro, Ville de Buenos Aires (zone 1)	1 500 000
Urbaser	Morón, San Fernando, Tigre, Vicente López, Ville de Buenos Aires (Urbasur - zone 3)	1 500 000
Proactiva	Avellaneda, Ville de Buenos Aires (AES - zone 2)	1 000 000
Níttida	Ville de Buenos Aires (zone 4)	470 000
Hesurmet	Almirante Brown	555 000
El Trébol	Moreno	426 000
Di Cola	Florencio Varela	390 000
EcoCiudad	Malvinas Argentinas	315 600
Transur	Pilar	300 000
Urbanhica	Ituzaingó	165 500
Terminal Multipropósito	General Rodríguez, Luján	160 000

Sources : www.ceamse.gov.ar/estadisticas/; INDEC, 2010. Site internet des entreprises : www.bra.com.ar ; www.covelia.com.ar ; www.urbaser.com.ar ; www.martinymartin.com.ar ; www.nittida.com.ar ; www.proactiva.es. Sites consultés le 16 août 2013.

Tableau 1.5. Nombre d'habitants et municipalités desservies par les entreprises de collecte des déchets privées dans la métropole de Buenos Aires (2012)

a- La géosophie des grandes firmes

Pour le groupe mondial de construction d'infrastructures ACS (entreprise Urbaser) la collecte des déchets est une activité « stable, prévisible, rentable » (ACS, 2012 : 7). Comme le montre le graphique ci-dessous, les grands groupes implantés dans le monde entier, ou dans une région, ne conçoivent le service de collecte que comme une activité d'appoint. Elle n'occupe qu'une part minime de leur chiffre d'affaires et de leur portefeuille d'actions (voir graphiques ci-contre). Néanmoins, son ancrage sur un marché captif urbain stable, dépendant d'une quantité déterminée de déchets produite par les habitants et les activités économiques, lui assure une certaine stabilité.



Graphique 1.4. La part minime des déchets dans les activités de l'entreprise Urbaser (2012)

Comme pour d'autres activités, l'implantation dans les grandes villes suit une logique assurantielle en termes de rentabilité. Gros budgets, quantités importantes de déchets, diversité des services à fournir sont autant d'atouts pour une municipalité qui souhaite attirer une entreprise transnationale, et bénéficier, en retour, de l'image de marque et de performance technique qu'elle promeut. Récepteurs des principaux flux de visiteurs étrangers, les municipalités centrales disposent donc d'un intérêt stratégique à présenter des espaces publics propres et maîtrisés. C'est dans un contexte de croissance « sauvage » du secteur des déchets (Lorrain, 1998 : 20) que l'un des ténors mondiaux de ce secteur, Waste Management, prend ses quartiers dans la ville en association avec une entreprise nationale, SOCMA (groupe Macri), à travers l'entreprise Manliba. SOCMA détient 49% de ses actions en 1977. Waste Management, née en 1893 à Chicago (États-Unis), desservait 46 villes des États-Unis en 1990, avait un chiffre d'affaires de plus de 2 milliards de dollars américains, et plus de 80 filiales dans le monde entier. Lorsqu'elle obtient le contrat de la collecte des déchets à Buenos Aires, pour dix ans et sur 52% de la superficie de la capitale fédérale, elle coiffe au poteau sa principale concurrente, Browning Ferris Industries. Comme l'indique Dominique Lorrain (2002b : 108), les deux groupes sont en pleine diversification de leurs activités, et en expansion. Ce n'est que seize ans plus tard, en 1996, lorsqu'elle se retire de la collecte dans la ville de Buenos Aires, que le panorama entrepreneurial se transforme, dans cette entité comme dans le *conurbano*. La croissance généralisée de la production de déchets et le souci de rationalisation de la gestion, qui a accompagné le processus de décentralisation municipale dans les années 1990, ont

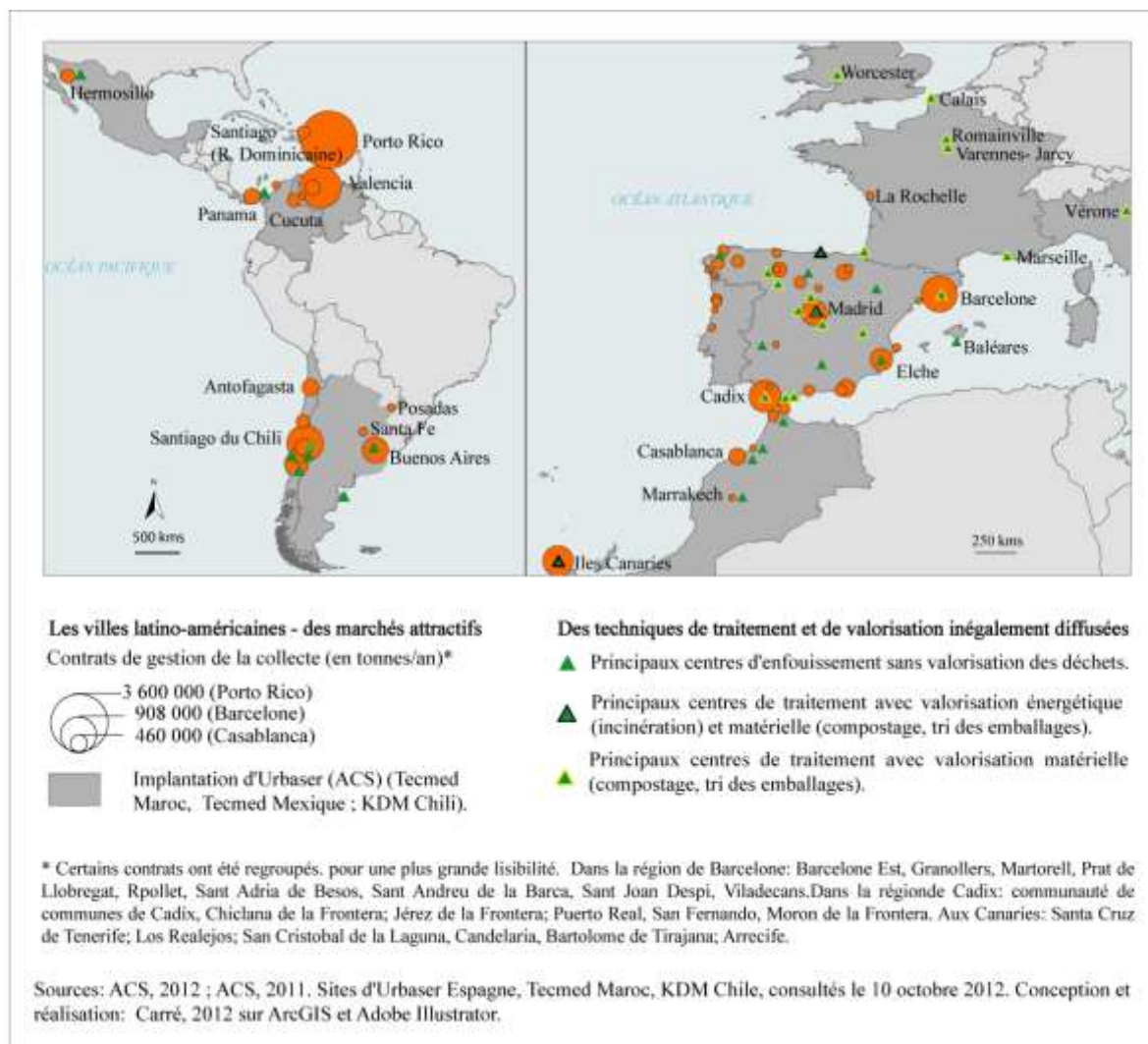
créé un terreau fertile à ce changement. Celui-ci a été marqué par l'émergence de deux entreprises de grande envergure, cependant moindre que celle de Waste Management, qui déploient leurs activités dans les constructions et dans les réseaux techniques souterrains (*utilities*)⁴⁵.

Le groupe argentin Roggio, né en 1908, a fait ses preuves dans les années 1980 en gérant les déchets de la ville de Córdoba. Il y remporte le contrat contre le groupe SOCMA (filiale ASEA) (Reato, 1996 : 130). En novembre 1987, avec sa filiale Clima (ancêtre de Cliba), il répond à un appel d'offres prestigieux, celui de la zone résidentielle ouest de la ville de Buenos Aires ouverte à la privatisation après le retour de la démocratie, sous la présidence de Raúl Alfonsín (1983-1989), d'affiliation radicale. Parallèlement, l'entreprise connaît une phase d'expansion dans d'autres villes argentines : Rosario, Santa Fe, Neuquén. Dans les années 1990, elle a fourni des prestations de service à São Paulo (Brésil), La Paz (Bolivie), Puebla (Mexique), et dans les villes moyennes de Maldonado, Las Piedras et Costa de Oro (Uruguay). En 1996, elle offre des tarifs moins élevés et a fait ses preuves : elle obtient la concession du centre de la ville de Buenos Aires, qu'elle gère à travers sa filiale CLIBA depuis cette date. Elle gagne ensuite les municipalités les plus aisées du nord-ouest de l'agglomération (Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre). Aujourd'hui, sa tendance est au repli sur l'espace national, une dynamique qui se vérifie plus généralement parmi les groupes argentins, faiblement encouragés à l'internationalisation (Finchelstein, 2009 : 3). Quant à Urbaser, filiale du groupe espagnol de la construction et des travaux publics Dragados S.A., du consortium ACS⁴⁶, elle apparaît en 1989, lors d'une phase de diversification des activités, qui touche également d'autres grandes entreprises des pays du Nord. Après s'être implantée dans de nombreuses villes européennes et des pays en développement, cette entreprise investit d'abord la ville de Santa Fe en Argentine en 1996, puis la municipalité de Morón, dans le *conurbano* de Buenos Aires, et enfin le centre de la ville, dans la zone-centre méridionale dans la Ville de Buenos Aires en 2003. Cliba et Urbaser misent surtout sur des concessions dotées de gros contrats, ou alors bénéfiques à leur politique d'image. Pratiquant une implantation raisonnée, fondée sur la bonne santé budgétaire des entités locales ciblées, chacune d'entre elles limite sa présence physique à deux, voire trois, municipalités localisées dans le quart nord-ouest de la métropole ou dans la ville de Buenos Aires. Urbaser choisit de s'implanter à Morón en 2000. Elle escompte que l'accession

⁴⁵ <http://www.roggio.com.ar/grupo-roggio.asp>, consulté le 8 mars 2013.

⁴⁶ Le groupe occupe le rang 240 des 500 plus grandes entreprises du monde classées par *Fortune* en 2012. En 2010, il occupait la première place mondiale des groupes concessionnaires d'infrastructures classés par la revue *Public Works Financing*. L'entreprise Dragados S.A. est leader en travaux civils en Espagne.

au pouvoir de Martín Sabbatella⁴⁷, la carte de la transparence et de la participation que joue la municipalité, ainsi que sa visibilité au niveau international, avec la présence d'organismes de coopération divers (Allemagne, France, Espagne, Italie), la propulseront vers d'autres contrats.



Carte 1.14. La localisation des activités de gestion de déchets de l'entreprise Urbaser dans le monde en 2012

b- Les entreprises locales : en périphérie métrique de l'agglomération

Pour les entreprises d'envergure locale, repoussées dans les espaces moins visibles de l'agglomération, l'activité de collecte est un pilier économique. Elles sont peu spécialisées dans

⁴⁷ En 2000, Martín Sabbatella accède à l'intendance de Morón. Il rompt par son jeune âge et son appartenance politique, le parti des habitants (*partido de los vecinos*), qu'il a créé, avec l'image qui pesait sur la municipalité depuis plus de vingt ans. Comme la plupart des municipalités de la métropole, Morón était le fief de l'un des « barons du *conurbano* », ces intendants de tradition péroniste au tempérament forgé à dans les luttes politiques, et réputés pour l'opacité de leurs affaires.

l'ingénierie sanitaire et appartiennent à un petit entrepreneuriat qui fournit une gamme d'autres services d'entretien de l'espace public, comme l'éclairage, la voirie et parfois la construction. Pedro Pérez et Gustavo Gamallo (1994) repèrent ces groupes qui étaient déjà présents dans les années 1960. Elles n'ont pas de site internet ni ne font la promotion de leur labellisation aux normes ISO, gages de la reconnaissance internationale de la qualité de leurs services. Elles se limitent à une dimension strictement opérationnelle, souvent circonscrite à une ou deux municipalités. Le directeur de l'hygiène urbaine à San Isidro soulignait que dans les années 1970 et 1980, l'impulsion donnée par le régime militaire à la privatisation des services urbains avait été saisie comme une opportunité par des groupes de ferrailleurs qui œuvraient dans l'ouest de l'agglomération⁴⁸. Armés de quelques camions ils avaient effectué des économies d'échelle en fournissant le service dans quelques municipalités, puis avaient diversifié et modernisé leurs activités. Les entreprises El Trébol (Moreno), Hesurmet (Almirante Brown); Transur (Pilar); Urbanhica (Ituzaingó); Ecociudad (Malvinas Argentinas) en sont représentatives. Elles se situent dans les municipalités les plus périphériques, aux budgets les plus réduits. Il faudrait également y associer Martín y Martín (La Matanza) et Transportes Olivos (Vicente López, Tigre). Le matériel qu'elles mettent à la disposition des municipalités est souvent plus ancien que celui des grands groupes entrepreneuriaux qui, pour répondre aux appels d'offres, doivent présenter des garanties économiques et techniques supérieures.

Ces entreprises sont-elles, pour autant, complètement à la marge des processus de territorialisation des grands groupes ? Pour procéder à une expansion territoriale et s'affirmer dans des espaces plus centraux, elles procèdent à des alliances avec d'autres entreprises locales ou nationales à la renommée établie. Par exemple, Transportes Olivos⁴⁹ contracte une union transitoire d'entreprises avec Urbaser pour prendre ses quartiers dans la municipalité de Tigre en 2005. Pour les grandes firmes, ces pratiques de localisation se situent entre logiques d'appoint et stratégies spéculatives. Elles sont également adoptées par d'autres grands groupes moins spécialisés dans les services urbains, même si l'identification de la part occupée par la gestion des déchets dans ces groupes est particulièrement malaisée⁵⁰. Ceux-ci détiennent des parts dans les actions d'unions transitoires d'entreprises (UTE) constituées *ad hoc*, en partenariat avec des entreprises locales. Ils se localisent dans les concessions plus résidentielles de la ville de Buenos Aires et dans des municipalités

⁴⁸ Directeur de l'hygiène urbaine de San Isidro, entretien du 22 mars 2011.

⁴⁹ La Quinta de Olivos, à Vicente López, est la résidence du président argentin depuis 1946. Transportes Olivos en gère les déchets depuis 1970.

⁵⁰ Lorsque les entreprises sont cotées en bourse, un exemplaire du rapport d'activité annuel est consigné à la chambre nationale de commerce (Bolsa de Comercio). Le service des archives de cet établissement a confirmé (août 2011) l'absence d'informations sur ces filiales dans les documents de leur groupe d'appartenance.

solvables mais moins exposées sur la scène internationale. Le nord-ouest de la ville de Buenos Aires, résidentiel de niveau aisé à moyen, est investi par deux entreprises à l'assemblage complexe. Níttida, filiale de Proactiva détenue en partie par Veolia (France) et Servicios Urbanos (Espagne), dessert les quartiers de Belgrano, Núñez, Coghlan. Integra est composée de l'entreprise Martín y Martín et du géant de l'acier Pescarmona⁵¹.

c- Covelia, une entreprise géophagique ?

De nombreuses critiques déplorent que les groupes de collecte des déchets construisent des empires territoriaux toujours plus vastes, qui accaparent les ressources métropolitaines, municipalité après municipalité, tonne de déchets après tonne de déchets. A Buenos Aires, cette stratégie d'implantation entrepreneuriale ne correspond qu'à une seule entreprise, Covelia. Pour plusieurs raisons, celle-ci a prêté le flanc à un ensemble de représentations peu élogieuses. La première d'entre elles tient à ses proximités supposées avec le syndicat des transporteurs. Sans pouvoir avérer complètement les faits, de nombreux journalistes d'investigation ont suggéré que le propriétaire de l'entreprise n'est pas Ricardo De Presbiteris, un entrepreneur venu de la localité de San Miguel, mais Hugo Moyano, secrétaire général de la CGT et leader du syndicat des transporteurs (Delfino, Martín, 2008). A cette opacité, s'ajoute l'expansion fulgurante de l'entreprise dans le *conurbano* depuis sa création, en 2000. En 2012, elle collecte les déchets dans neuf municipalités de la région métropolitaine, sans compter ses concessions dans les stations balnéaires du littoral atlantique argentin Pinamar, Bahía Blanca et La Costa. Depuis San Miguel, elle gagne le sud de la métropole, après avoir posé quelques points d'appui à l'ouest, bénéficiant du retrait de Cliba à Tres de Febrero et du renouvellement du contrat à San Martín et à Merlo. Au sud, elle investit les municipalités pauvres et très peuplées de Lomas de Zamora, de Lanús, puis de Quilmes. En 2009, comme l'indique l'image ci-dessous, la couverture du magazine politique *Desafío* dénonçait l'expansion tentaculaire et crapuleuse de l'entreprise, intitulant l'un de ses numéros *El Pulpo Covelia* (le poulpe Covelia). Le montage s'inspire des attributs de Davy Jones, une personnification de l'Esprit de la Mer en usage depuis le XVIIIe siècle, et popularisée par le film *Pirates des Caraïbes*. Il incarne un individu sans cœur et traître. A son image, un poulpe violet, à la couleur de Covelia, est flanqué d'un monceau d'or, le butin de la collecte, et juché sur une montagne d'ordures.

⁵¹ Ces UTE sont recomposées sous des noms différents à chaque renouvellement de l'appel d'offres. Ainsi, les mêmes assemblages peuvent être retrouvés dans Níttida et Ecohábitat.



Photo 1.6. Le poulpe Covelia : personification d’une entreprise tentaculaire ? (Desafío Económico, 2011)

Cette représentation reprend le répertoire des débats sur la gestion de la collecte des déchets à Buenos Aires, et les principaux objets de la vindicte contre les relations entre les acteurs de la gestion municipale. Il faudrait y ajouter la stratégie de charognard (*carancho*) adoptée par l’entreprise pour faciliter son offensive. Le terme de *carancho* est utilisé en Argentine pour désigner les pratiques frauduleuses d’individus qui profitent de victimes de la route ou mettent en scène des accidents pour escroquer les assurances de santé⁵². Dans le cas de Covelia, la proximité s’impose. Chaque fois que l’entreprise remporte un appel d’offres, la municipalité se trouve dans une situation de vulnérabilité financière, comme lors de la crise de 2001, ou face à une urgence sanitaire, comme dans le cas de Quilmes. L’entreprise ne recherche pas tant à s’approprier des contrats conséquents qu’à « tenir » sa place dans l’espace urbain. Bien qu’elle réponde aux mêmes caractéristiques que les entreprises locales – faible spécialisation, absence de politiques de communication, faible intérêt pour les standards internationaux – elle s’en différencie par la place de premier plan qu’elle occupe régulièrement dans les débats médiatiques nationaux.

⁵² Le film *Carancho* (2010) de Pablo Trapero propose une fiction autour de cette pratique.

Pour finir, on peut insister sur le fait qu'il existe un ample éventail de logiques mises en œuvre par les entreprises de collecte dans la métropole. Covelia et Martín y Martín, entreprises invisibles à l'échelle internationale, ont misé sur la couverture d'un nombre le plus important possible d'habitants et/ou de municipalités, desservant chacune plus de deux millions d'habitants. Quant aux grandes firmes transnationales ou régionales, elles fournissent toutes un service à une population allant d'un million à un million et demi d'habitants, jouant la carte de la prestation de qualité (tableau 1.5.). Enfin, les plus petites d'entre elles ne desservent pas plus d'un demi-million d'habitants. Stratégie de visibilité et d'appoint pour les unes, d'assurance économique locale pour les autres, de contrôle territorial enfin, le service répond à des logiques très diversifiées.

3-Logiques aréolaires et réticulaires des syndicats

A la confluence des logiques d'efficiencia économique des municipalités et de rentabilité dans les entreprises, s'en ajoute une troisième, poursuivie par un acteur charnière. Les représentants des transporteurs de déchets, soit le syndicat des travailleurs municipaux et le syndicat des transporteurs, jouent un rôle géopolitique important.

a- Un fief syndical, le sud de la ville de Buenos Aires

Le syndicat des travailleurs municipaux de la ville de Buenos Aires a eu un rôle important dans les négociations sur l'organisation territoriale de la collecte des déchets. L'Union des Ouvriers et des Employés Municipaux (UOEM – Unión de Obreros y Empleados Municipales) est remplacée en 2004 par le Syndicat Unique des Travailleurs et des Employés de la ville de Buenos Aires (SUTECBA – Sindicato Único de los Trabajadores y Empleados de la Ciudad de Buenos Aires). Dans le cas du service de collecte, la stratégie consiste à défendre un périmètre et un contingent de travailleurs. Or, avec la réduction de la zone gérée en régie par la municipalité puis la ville de Buenos Aires, la force dont ce syndicat disposait lorsqu'il travaillait aux quatre points cardinaux de la ville, dans des espaces très centraux à l'ouest, s'érode peu à peu. Comme le montre la carte 1.12. sur la division de la ville en zones de collecte, en 1980, la superficie à la charge de la direction de l'hygiène urbaine reste équivalente à celle des quatre zones préexistantes cumulées, 89 km² environ, mais elle recouvre une portion plus résidentielle, plus modeste au sud, et plus éloignée du centre de la ville, avec une trame viaire dilatée, de nombreux terrains vagues, des quartiers informels.

Les négociations du syndicat portent moins sur l'espace que sur les hommes. En 1989, le nord de la zone municipale est amputé et soumis à un appel d'offres, que gagne l'entreprise argentine CLIBA. L'ingénieur Flores Allende, ancien secrétaire de l'hygiène urbaine sous Ricardo Alfonsín, relate ainsi⁵³ :

Il y avait trop d'[ouvriers], et nous ne pouvions les déplacer, ni rien... Alors, nous avons mis des gens dans les parcs, sur les places. Nous avons dû gérer une très forte réaction du syndicat, il y a eu des grèves de toute sorte, et donc nous avons laissé cette zone pour tous [les ouvriers]... Tu t'imagines, si avant il y avait X personnes qui fournissaient le service sur ça [il montre la superficie antérieure à la redéfinition du tracé des zones], après il y avait le double. Alors, nous avons réduit les zones [de travail individuelles], et c'est ainsi que nous avons pu nous arranger.

Cette stratégie de réduction des zones de travail individuelles, dans le but d'absorber l'ensemble du contingent des ouvriers municipaux, se double d'une revendication territoriale. Il s'agit de préserver un territoire continu et homogène à l'intérieur de la ville de Buenos Aires. Néanmoins, la réduction du territoire est aussi une réduction du pouvoir, dans la mesure où ces travailleurs restent confinés à bonne distance des espaces de débat sur le service. Les stratégies géopolitiques d'interruption du service n'affectent que des habitants pauvres, sans véritable poids politique dans la ville et dotés d'une représentation diaphane dans les arènes publiques urbaines.

b- Construire un réseau de transporteurs

Avec la privatisation de la collecte, les opérateurs de la collecte relèvent toujours plus largement des organismes de représentation des transporteurs, qui répondent à d'autres logiques de territorialisation. Ils s'incorporent progressivement au syndicat des camionneurs de la Confédération Générale des Travailleurs (CGT), créé en 1965, conjointement à la confédération des transporteurs automobiles (CATAC). Il s'agit de l'un des principaux organes de représentation des travailleurs argentins. Il repose sur une organisation hiérarchisée et centralisée, avec des représentants à chacun des niveaux politico-administratifs du pays. Avec ses 2,5 millions d'affiliés dans tout le pays et un réseau dense de 30 000 représentants, elle dépasse amplement les 1,4 million d'affiliés de la Centrale de Travailleurs Argentins (CTA) et ses 8 000 représentants sur le territoire national. Presque décapitée lors de la dernière dictature militaire, la CGT est en proie à des dissensions internes sanglantes au cours des années 1990. Les représentants des différents corps de métier se déchirent, armes à l'appui, jusqu'à ce qu'en 2000, Hugo Moyano gagne la bataille au secrétariat général. Ce leader, secondé par son fils aîné, a élargi son pouvoir syndical depuis son fief à Mar del Plata. Lui-même transporteur, il s'affirme peu à peu, gagnant la capitale en 1984,

⁵³ Ex-secrétaire de l'hygiène urbaine (1989-1999), entretien du 2 août 2011.

prenant la tête du secrétariat général des camionneurs, et parvenant à rallier les éboueurs alors affiliés à la CTA dans le giron de la CGT (Delfino, Martín, 2008). L'ensemble des opérateurs de la collecte des déchets sont alors intégrés dans un univers plus vaste, celui des « camionneurs » (*camioneros*), depuis les chauffeurs des poids lourds de la collecte des déchets jusqu'aux rippeurs, qui voyagent sur les marchepieds du camion et hissent les déchets dans la benne, et aux balayeurs. La sociologue Maristella Svampa (2007) indique que le moment où le syndicat des camionneurs gagne en force correspond à l'apogée de la décennie néolibérale des années 1990 et aux débuts des perturbations liées à la crise de 2001. A partir de 1989, la privatisation des chemins de fer a contribué à démanteler un réseau ferroviaire dense qui rayonnait depuis Buenos Aires vers l'ensemble des provinces argentines depuis le milieu du XIXe siècle. Il s'est assorti d'une autre transformation structurelle de l'économie argentine : celle d'une explosion de la monoculture du soja à partir de la même décennie. Le camion devient l'outil de la croissance argentine.

Cette logique réticulaire, qui innervait l'ensemble du territoire argentin, s'articule avec la conclusion d'accords au cas par cas, avec les municipalités et les entreprises de collecte. Le syndicat étoffe son réseau, alignant ses stratégies sur celles mises à l'épreuve par la Confrérie Internationale des Transporteurs (IBT - International Brotherhood of Teamsters), syndicat des transporteurs nord-américains connu sous le nom de Teamsters, à partir de la grève fondatrice des transporteurs du charbon de Minneapolis (1937). Des conventions sont passées entre les différents acteurs pour garantir aux affiliés la sécurité du travail, lors d'un changement d'entreprise de collecte dans un territoire politico-administratif donné. Auprès des ouvriers, augmentation des salaires, obtention d'avantages matériels, protection du travail par des accords passés entre le syndicat et les entreprises de collecte sont monnayées contre la participation aux grèves générales et au soutien de certains représentants politiques lors des élections nationales, provinciales et locales.

c- Le transport des déchets, une arme de négociation ?

Les pratiques des syndicats municipaux et du syndicat des transporteurs diffèrent-elles pour autant les unes des autres ? Dans les deux cas, les deux organismes de représentation tendent à s'affirmer en contre-pouvoirs défendant les droits des opérateurs. Néanmoins les pratiques de négociation et de persuasion qu'ils mettent en œuvre pour parvenir à leurs fins sont imprégnées de violence. Tous les moyens sont bons pour montrer que, les contre-pouvoirs sont indéracinables, ce projet étant résumé en une phrase par Patricio Datarmini, secrétaire général adjoint du SUTECBA :

« *Somos como el obelisco* » [nous sommes comme l'obélisque] (Reato, 1994)⁵⁴. Les opérateurs de la collecte des déchets sont des pivots de ces manœuvres d'intimidation parce qu'ils disposent du contrôle de la destination géographique des déchets. La menace que brandissent le plus souvent les représentants des transporteurs, lors des épisodes de confrontation avec les différents niveaux de gouvernement, est celle de l'interruption du service. En 2008, la municipalité d'Esteban Echeverría, une municipalité du sud du *conurbano*, lance un appel d'offres pour la collecte, lequel devait entraîner un changement de l'entreprise prestataire, Covelia. En grève pour douze jours, les éboueurs affiliés au syndicat des transporteurs laissent la municipalité s'enfoncer dans un amas d'ordures pourrissantes. Ils avaient aussi menacé de frapper les ouvriers municipaux qui tentaient d'assurer un service minimal (Cadena Azul y Blanca, 18 mars 2011). L'objectif consiste autant à préserver le fief, la concession municipale de Covelia, qu'à conserver les avantages sociaux acquis par les employés, dont la sécurité de l'emploi. Ces craintes sont nouvellement émises lorsque la zone municipale de la ville de Buenos Aires est entaillée en 2012, dans le but de créer une zone 7 et d'améliorer la qualité de la collecte des déchets dans les quartiers de Mataderos et Liniers. De nombreuses voix s'élèvent pour dénoncer que cette action n'a pour autre but que de garantir l'entrée de Covelia dans la ville-centre.

Cette partie a mis en évidence que trois modalités d'organisation du territoire, différentes mais concomitantes, ont contribué à reconfigurer le service de collecte des déchets. Privatisation, partage de la métropole entre entreprises d'envergure différente et mutation des organismes de représentation des transporteurs ont été catalysées depuis le début de la dictature, en 1976. Pourtant la diversité des situations observées dans les différentes municipalités permet de comprendre que toutes n'ont pas agencé de la même manière les relations de gouvernance territoriale.

B- Les enjeux des « bonnes pratiques » locales

Transparence, participation citoyenne, gestion environnementale sont venues s'ajouter au cahier des charges de la gestion urbaine, complétant le paradigme de l'efficacité économique par une dimension qualitative. Elles occupent le devant de la scène internationale, jouant le rôle de label, mais faisant l'objet d'une appropriation inégale par les municipalités de la métropole. Pour celles qui souhaitent s'affirmer au niveau international, attirer à elles les investissements, se démarquer de leurs semblables dans la métropole et prendre leur envol par rapport aux États nationaux, ces trois principes sont des incontournables. Les logiques de rééchelonnement de la gouvernance urbaine,

⁵⁴ L'obélisque est situé en plein cœur de Buenos Aires, à l'intersection des avenues Corrientes et 9 de Julio.

que Neil Brenner a observées en Europe (Brenner, 2004), avec un basculement du pouvoir de l'État vers les territoires locaux, comme les villes, sont difficiles à repérer dans les entités locales à partir du seul cas de la collecte des déchets. Néanmoins, l'application plus générale de principes de « bonne gouvernance », reconnus et labellisés au niveau international par les municipalités, a aussi un impact sur les modalités de l'organisation du service. Celui-ci peut être considéré comme un bon observatoire de ces transformations. Comme l'indique Ricardo Gutierrez (2012 : 163), les pouvoirs locaux à Buenos Aires peinent à penser un horizon d'action hors du périmètre municipal et des termes électoraux, entraînant l'émergence d'une « soberanía del bache » [souveraineté du nid-de-poule]. La plupart des transformations qui interviennent ont donc lieu à l'intérieur de celui-ci et par comparaison avec les autres. C'est donc dans une double logique qu'il faut aborder l'adoption de ces bonnes pratiques : à partir du territoire, et à partir des acteurs.

1-Transparence de la gestion

L'un des premiers problèmes est celui de la transparence de la gestion. En effet, comme l'avait identifié Harvey Molotch en 1976, la gestion des villes est toujours plus largement dominée par des coalitions d'élites (*urban growth machines*).

a- Les coalitions d'élites

En Argentine, l'une des personnalités politiques les plus importantes dans le pays, le chef du gouvernement de la ville de Buenos Aires, incarne cette filiation entre groupes économiques des déchets et secteurs de décision. Mauricio Macri est le fils de Francisco « Franco » Macri, archétype du *self-made man* argentin, débarqué d'Italie dans son enfance, en 1949, au même titre que d'autres grands entrepreneurs, tels Agostino Rocca, fondateur de la firme sidérurgique Techint. Le journaliste Luis Majul (1992) souligne l'ingéniosité et le sens de la tactique de Francisco Macri, deux qualités mises au service de la construction d'un empire entrepreneurial diversifié. Construite comme les cent plus grands groupes argentins analysés en 1995 par l'économiste Jorge Schvarzer (1995 : 197-202), l'entreprise est gérée en famille, dirigée par le propriétaire majoritaire. Les années 1990 consacrent le groupe en firme d'infrastructures urbaines. Macri s'investit dans les transports, l'électricité, l'eau, les télécommunications, les services postaux et financiers, et la collecte des déchets de la ville-centre, avec la participation de la filiale SOCMA à Manliba. Quant au fils aîné, Mauricio, il gère le club sportif de football Boca Juniors. Lorsqu'il est élu chef du gouvernement de la ville de Buenos Aires en 2008, sa proximité avec les milieux entrepreneuriaux lui vaut de devenir l'icône d'une « ville à vendre », placée sous les auspices de son parti de droite

libérale, le PRO. Malgré l'éviction de Manliba en 1996, la famille reste fortement associée à la collecte. Le chef du gouvernement apparaît comme l'un des artisans de la gestion néolibérale, entraînant des réminiscences de la dictature, où la production exclusive d'une ville « pour ceux qui la méritent » (Del Cioppo, 1980) était liée à la commercialisation de l'espace urbain. Autant Bernad Jouve et Christian Lefèvre (1999), dans les villes européennes, que Carlos De Mattos dans les villes latino-américaines (2009) pointent que les grands projets d'aménagement urbain, et *a fortiori* ceux d'infrastructures, sont édifiés sur la base de ces proximités familiales, politiques ou entrepreneuriales.

Du côté des syndicats d'employés et de transporteurs, Hugo Moyano, secrétaire général de la CGT cristallise les critiques contre la personnalisation du pouvoir. Dans un article récent de *La Nación*, « des chefs [*jerarquas*] syndicaux à perpétuité », le spectre du « bonapartisme » (Friedman, 1978) syndical nord-américain, incarné par Jimmy Hoffa, leader des Teamsters, surgit dans sa déclinaison sud-américaine. Présentés comme des entraves à l'exercice de la démocratie (La Nación, 18 janvier 2011), les leaders syndicaux sont passés au crible, et avec eux les proximités qu'ils entretiennent avec les décideurs politiques. Au SUTECBA, Amadeo Genta, secrétaire général, et Patricio Datarmini secrétaire général adjoint, font partie d'une génération de dirigeants qui a bénéficié du retour de la démocratie pour investir des institutions décapitées par la répression dictatoriale (1976-1983). Ils ont été élus à la tête de l'UOEM en 1983 et n'ont jamais quitté leur poste depuis cette date. Il en va de même pour d'autres figures syndicales, comme José Luis Lingeri, secrétaire général du Syndicat des travailleurs sanitaires du Grand Buenos Aires depuis 1986, Armando Cavallero, à la tête du syndicat des employés de commerce depuis trente-huit ans, ou Ramón Antonio Baldassini qui dirige le syndicat des travailleurs télépostaux depuis 1963 (*ibid.*). A partir de ce point d'appui, ils ont tissé des réseaux relationnels étroits avec des sphères de décision diversifiées. Ainsi, Patricio Datarmini a été député péroniste sous Menem. Plus récemment, Hugo Moyano a gravi les échelons hiérarchiques pour accéder au poste de secrétaire général de la Confédération Générale des Travailleurs (CGT) de 2000 à 2009, et diriger son syndicat des camionneurs. Proche du parti péroniste, il a été simultanément à son poste à la tête de la CGT et vice-président du Partido para la Victoria dans la Province de Buenos Aires de 2008 à 2012. Peut-on toutefois recourir au terme de mafia pour désigner les proximités entre les élites politiques et entrepreneuriales ? Comme l'indiquent Fabrizio Maccaglia et Marie-Anne Matard-Bonucci (2009 : 5) la complexité de la définition du crime organisé est particulièrement complexe, d'une part, et l'usage générique du terme « mafia » a engendré un brouillage sur les activités de ces groupes d'autre part. Le caractère structuré de l'organisation, le rôle essentiel de la violence, les activités de

médiation situées au croisement des sphères légales et illégales, leur ancrage territorial, leurs liens à la classe politique et aux institutions, définissent les activités liées au crime organisé. Les travaux préparatoires à cette thèse n'ont pas été suffisamment approfondis pour mettre à jour l'ensemble de ces caractéristiques dans les entreprises de gestion des déchets.

b- Des processus de contrôle déficients

Ces proximités entre les acteurs posent problème au sens où les dispositifs de contrôle qui pourraient juguler leurs dérives potentielles, comme la cartellisation, la corruption, les arrangements préalables, sont déficients. Les institutions chargées de contrôler le service de collecte des déchets ne disposent pas des conditions suffisantes pour sanctionner les concessionnaires ou les opérateurs municipaux, en conséquence de la mauvaise qualité du service. Ainsi, la plupart des actions entreprises consistent à dénoncer de manière réactive des pratiques qui semblent déviantes. Le premier argument mis en avant est celui du gonflement exponentiel des budgets et de la concentration des ressources et de l'espace en peu de mains. Il s'agit d'un poncif de la collecte des déchets, brandi avec une certaine régularité par les opposants. En 2012, prenant le contre-pied des arguments qui avaient conduit à la privatisation dans la ville de Buenos Aires, Martín Hourest, député d'opposition du Partido para la Victoria, celui de la présidente actuelle, Cristina Fernández de Kirchner, porte l'estoc contre les dépenses du gouvernement urbain de Mauricio Macri. Pour cela, il relève l'augmentation différenciée des dépenses dans les différentes zones de la ville autonome, le montant par habitant consacré à ce service dans la ville et le compare à celui d'autres agglomérations argentines. L'enveloppe consacrée à la collecte des déchets dans la zone en régie est plus réduite que celle des zones cédées en concession (138,6 millions de pesos contre 1,8 milliards pour le reste de la ville, soit 27 millions d'euros). Par ailleurs, même si elles sont aussi en proie à des plaintes concernant le coût de la prestation (Bastús, 29 avril 2012), les villes moyennes de Santa Fe et Rosario ont aussi recours à l'entreprise prestataire Cliba qui opère dans la ville de Buenos Aires, dépensant des sommes deux à trois fois moins élevées pour le même service. Or, ces villes de second plan dans la hiérarchie urbaine se sont affirmées au tournant des années 2000, promouvant la bonne santé de leur gestion. Elles ont intégré les injonctions à la participation citoyenne au développement local (Velut, Robin, 2009), avec plus de souplesse et de rapidité.

Pourtant, les protestations qu'émettent certains opposants, contre les dépenses excessives du gouvernement urbain de Buenos Aires, n'ont que peu d'effet. L'enjeu de la propreté urbaine occupe

une place si importante dans les objectifs du gouvernement qu'engager un bras de force avec les prestataires équivaldrait à compromettre plusieurs années de sensibilisation à l'hygiène urbaine.

Pour certaines municipalités du *conurbano*, cette situation a conduit à ce que la distance entre les services d'hygiène urbaine et l'entreprise s'accroisse au point que disparaisse toute possibilité de dialogue. A La Matanza, la collecte des déchets a fait l'objet d'une dérive importante. Les administrations d'hygiène urbaine sont presque inexistantes jusqu'en 2008 (Carnets de terrain, 2008-2009). A cette date, c'est le secrétariat municipal de l'environnement et du développement durable qui tente de renouer le dialogue dans le cadre d'une opération de prévention et de sensibilisation à l'hygiénisme, mais sans grand succès. Face au risque de la strangulation financière, la municipalité dispose toutefois d'une faible marge de manœuvre, et c'est par défaut que les compromis s'établissent. Pour éviter de céder à l'attractivité des tarifs de Covelia et risquer de tomber sous le joug d'éboueurs acquis corps et âme au syndicat des transporteurs, les conseillers municipaux de La Matanza préfèrent renouveler le contrat de l'entreprise concessionnaire depuis 1970, Martín y Martín, quitte à ce que le service soit plus onéreux.

Dans ces conditions le travail des organismes de contrôle de la prestation de service est considérablement entravé. Au cours des années 1990, la plupart des grandes villes argentines voient apparaître des organismes de contrôle, les entités régulatrices des services publics (Entes Reguladores de Servicios Públicos), chargés de surveiller la prestation de service des concessionnaires dans différents domaines. Le cabinet public d'audit de la Ville de Buenos Aires (AGCBA – Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires) publie des rapports réguliers sur les irrégularités des effectifs, du statut juridique, des équipements de l'Entité d'Hygiène Urbaine (EHU – Ente de Higiene Urbana) qui opère dans la zone en régie de Buenos Aires. Cependant, ce même service est souvent décentralisé. Dans les zones cédées en concession, ce sont des agences de consultance privées, qui pratiquent le contrôle (*monitoring*). Par exemple, l'agence Iatasa contrôle l'entreprise Cliba. Dans le *conurbano*, comme le montrera le point suivant, des stratégies différenciées sont mises en œuvre, mais les municipalités sont gênées aux entournures par leurs budgets étriqués.

c- Des audiences publiques pour rétablir la transparence ?

Cette situation n'est pas propre à la collecte des déchets ni aux relations entre ses acteurs. Dans un rapport sur la corruption dans la gestion publique en 2010, l'ONG Transparency International a diagnostiqué que l'Argentine, en 105^e position, était une des lanternes rouges de l'ensemble des

178 pays observés. Face à cette situation alarmante certaines municipalités et certaines entreprises ont tenté de tirer leur épingle du jeu et de présenter une carte de visite plus propre, en modifiant leurs pratiques décisionnelles. L'audience publique – en tant qu'évènement dans lequel interviennent tous les acteurs pour exprimer leur point de vue – et la mise à disposition publique des archives des processus de licitation ont été activées dans certaines municipalités, pour promouvoir la « bonne gouvernance » territoriale. Laëtitia Atlani-Duault (2005) a relevé le rôle des organisations internationales dans l'infléchissement des pratiques vers une gestion plus transparente. A Buenos Aires, l'ONG Poder Ciudadano, antenne argentine de Transparency International, a joué un rôle crucial. Elle est intervenue dans la première expérience en la matière, à Morón, en 2000.

Au cours de la huitième session extraordinaire du conseil municipal, le 15 juin 2000 (Concejo Deliberante de la Municipalidad de Morón, 2000), un grand nombre d'acteurs intervient sur la proximité entre l'entreprise concessionnaire de la collecte et l'intendant municipal, évincé quelques mois auparavant. Suite à l'accession au pouvoir de Martín Sabbatella, l'entreprise locale, Orange, a cessé de fournir le service, et l'entreprise Cliba s'est vu attribuer *ad hoc* la collecte des déchets, sous le régime extraordinaire de l'état d'urgence sanitaire. Or, candidate à l'obtention d'une concession pérenne, pour cinq ans, elle voit entrer en lice l'espagnole Urbaser, encore absente de la métropole de Buenos Aires. La compétition féroce entre les deux entreprises pour gagner la municipalité se joue sur deux niveaux⁵⁵. Tout d'abord, sur le plan technique, les deux groupes se livrent à une course-poursuite de leurs antécédents respectifs et à une analyse détaillée de leur réponse respective à l'appel d'offres. L'espagnole Urbaser, ouvre le bal en septembre 2000, relevant les incohérences de la proposition effectuée par CLIBA : le service de balayage n'est pas suffisamment détaillé, et risque d'entraîner un mauvais calibrage de l'effectif par rapport à l'appel d'offres ; certains équipements techniques ne correspondent pas aux standards énoncés par l'appel ; enfin, l'entreprise souligne les risques de conflits avec le syndicat des camionneurs, la proposition de Cliba ne respectant pas le contrat passé avec ce dernier sur le nombre de circuits de collecte à Morón. La riposte de Cliba ne se fait pas attendre. En décembre, elle fait parvenir à Morón un dossier sur la prestation de services d'Urbaser dans les municipalités de Logroño, Mazarrón et Vila Franca en Espagne, en insistant sur les graves manquements dont l'entreprise a fait preuve en 1995, 1997 et 1998, lettres des maires à l'appui. Il faut que la municipalité se renseigne sur la prestation de service à Santa Fe, et auprès de l'ambassade d'Espagne pour lever les doutes sur la probité de

⁵⁵ L'ensemble de ce paragraphe repose sur une lecture intégrale des documents de l'appel d'offres pour le service d'hygiène urbaine de 2000 à Morón, mis à notre disposition par le service de transparence de la municipalité.

l'entreprise et lui attribuer le contrat. Ainsi, on peut supposer que l'entreprise Urbaser est retenue, pour ses qualités techniques et entrepreneuriales, mais aussi pour son absence des jeux politiques et économiques métropolitains. Son implantation préalable en Argentine, le profil moyen qu'elle adopte dans ses choix de localisation en font une valeur sûre, qui marque le changement avec l'ordre ancien. Le dispositif retenu par la municipalité de Morón a été répliqué en 2005, puis repris par la municipalité d'Esteban Echeverría en 2008, et par la ville de Buenos Aires en 2010.

Les dispositifs participatifs autour de l'attribution des contrats de collecte sont marqués par la participation croissante de la CGT. Ces événements lui donnent une plate-forme pour énoncer les engagements pris par les entreprises et les différents niveaux de gouvernement. A Morón, d'une part, le syndicat se manifeste avec la liste de l'ensemble des ouvriers de l'entreprise précédente, et d'autre part, il prend position au cours de la session extraordinaire du conseil municipal (Concejo Deliberante de la Municipalidad de Morón, 2000 : 161-162).

Les consultations des habitants et la mise à disposition publique des archives sont encore des pratiques très ponctuelles. En 2012, seules les municipalités de Morón et d'Esteban Echeverría, ainsi que la ville autonome de Buenos Aires, avaient infléchi les modalités décisionnelles en ce sens. Désireuses de montrer qu'elles adhèrent pleinement aux principes de bonne gouvernance, elles ont aussi entraîné dans leur course la transformation du discours des acteurs de la collecte. Ceux-ci ont adapté leurs stratégies pour se positionner dans les débats et les négociations sur l'organisation du service, et ont dû se plier aux exigences de gouvernance exigées par les municipalités. La marge de progression reste importante dans un pays gangrené par la corruption, et d'autant plus depuis le mandat de Carlos Saúl Menem. Cependant, en jouant « cartes sur table » certaines de ces municipalités ont amélioré leur image sur la scène internationale, multipliant leurs partenariats et leurs accords de coopération internationaux, comme ce fut le cas à Morón.

2- La participation citoyenne aux décisions sur le service de collecte

La publicisation à géométrie variable des appels d'offres et des processus d'attribution des contrats aux entreprises est allée de pair avec une réflexion sur la participation des citoyens à la gestion urbaine. Depuis la crise de 2001, les vives protestations des Argentins et les réserves qu'ils ont exprimées face aux modalités de l'action publique territoriale ont conduit à diverses expérimentations. Malgré l'absence d'agenda 21 dans la ville de Buenos Aires et les municipalités

métropolitaines, les décideurs ont été enclins à prendre acte des recommandations plus générales énoncées lors de la réunion des maires de Curitiba, puis à Rio, en 1992. Pour comprendre pourquoi ces deux paramètres de la bonne gouvernance ont été traités ensemble, il convient de considérer que les problématiques environnementales liées à la collecte des déchets impliquent la qualité de la vie des habitants. Dans la veine des politiques de décentralisation qui ont remis aux municipalités des compétences toujours plus importantes en matière décisionnelle, deux dynamiques seront explorées. D'une part, l'*empowerment* des citoyens et leur capacité à décider sur l'espace urbain, le devenir des déchets, la production de ressources et le contrôle des prestataires seront abordées. D'autre part, les choix effectués par les municipalités seront explorés.

a- Un principe d'efficience économique et technique vacillant

Avant la crise, l'appréciation générale des services portègues était bonne, mais les réserves émises par les usagers portaient surtout sur leur prix élevé. Après la crise de 2001, la désolidarisation du coût et de la qualité finit par saper complètement le principe qui avait servi à justifier le libéralisme de la gestion de la collecte. Tout d'abord, les pistes de réflexion ouvertes par le rapport critique du sénateur d'opposition, Martín Hourest, dans la ville de Buenos Aires peuvent être approfondies à la lumière du budget dépensé par habitant dans la métropole. Celui-ci est extrêmement contrasté, mais la logique de la distribution reprend celle de la division de la métropole en trois à quatre ceintures socio-économiques (INDEC, 2003). En 2012, le montant moyen consacré à la collecte dans la ville-centre est près de vingt fois supérieur à celui de la municipalité qui dépense le moins, Berazategui (32 pesos par habitant, soit 6,4 euros). Il est aussi environ seize fois supérieur à celui de La Matanza (43 pesos par habitant, soit 8,6 euros). Rapporté à la population, celle des *villas* comprises, le budget par habitant dans la ville de Buenos Aires avoisine donc 470 pesos par habitant (94 euros). Il est plus faible que celui attribué aux habitants du reste de la ville-centre (648 pesos, soit 130 euros), mais deux fois plus élevé que celui de la municipalité de Vicente López, qui verse les sommes les plus élevées par habitant dans le *conurbano*. Vicente López, San Isidro, General San Martín, Tres de Febrero consacrent entre 120 et 183 pesos par habitant à la collecte. Ce groupe est rejoint par Morón et Hurlingham à l'ouest et San Fernando et Tigre au nord-ouest. Dans la seconde ceinture, les municipalités consacrent entre 60 et 100 pesos par habitant et par an (12-20 euros), une donnée qui avoisine le montant moyen consacré par la municipalité de Lima à ce service dans sa ville-centre (26 euros, selon Durand, 2010 : 170). Ce seuil s'abaisse à 30 à 60 pesos (6 et 12 euros) par habitant dans la troisième ceinture du *conurbano*, la plus pauvre et la moins bien connectée. Berazategui et José C. Paz, avec les budgets

(10 millions par an), et les budgets par habitant (32 et 38 pesos), les plus faibles, en sont les plus représentatifs⁵⁶. Cependant, ce seuil s'élève à nouveau lorsque l'on franchit la quatrième ceinture. Ainsi, Pilar, avec 20 millions de pesos annuels en 2009 dispose d'un budget équivalent à celui de Florencio Varela ou Merlo, mais consacre 70 pesos par habitant et par an à la collecte contre 49 et 35 pour ces deux dernières. Ce portrait est extrêmement hétérogène. Dans la vindicte que lance Martín Hourest contre le gouvernement de la ville-centre, les chiffres de Rosario et Santa Fe arrivent à point nommé pour saper l'idée selon laquelle la propreté croît avec les dépenses. Enfin, la moyenne dépensée par habitant dans la ville de Buenos Aires, comparée à celle de Rosario (174 pesos en 2011, soit 34,8 euros) ou de Santa Fe (344 pesos en 2012, soit 64,8 euros), n'est pas justifiée, selon l'auteur de ce rapport, ces deux villes n'étant pas jugées plus sales par leur habitants.

b- Organismes de représentation fragmentés, habitants peu écoutés

Par qualité de vie on entend le « cadre matériel de la vie collective » (Torres, 2001 : 61). La collecte des déchets y joue un rôle central, en tant que service garant de la propreté et de la sécurité sanitaire de l'espace urbain. Pourtant, d'une part, les montants investis pour une performance technique médiocre sont toujours plus largement mis en cause. D'autre part, symétriquement à la privatisation des services, les habitants réagissent toujours plus largement en consommateurs, et manifestent leur insatisfaction par les différents canaux mis à leur disposition par les entités politico-administratives. Jusqu'au début des années 1990, le principe selon lequel la plus grande propreté de l'espace dépend des sommes investies par le gouvernement n'est pas mis en question. De fait, en 1987, la privatisation d'une partie de la ville et sa délégation au groupe Roggio est entreprise par le gouvernement radical. Elle a pour objectif d'apaiser les tensions que suscite la qualité différenciée du service entre la zone privatisée et celle en régie, auprès d'un électorat potentiel de classe moyenne, dans un climat politique instable. A partir de la fin des années 1990, cette correspondance est toujours plus largement ébranlée.

De très nombreuses plaintes émises par les habitants s'élèvent régulièrement contre le service, relayées par des organismes toujours plus nombreux. Comme l'indique Pedro Pérez (1999), des associations de consommateurs apparaissent en grand nombre au cours de cette décennie, produits de la privatisation croissante des services. Dans la ville de Buenos Aires, les mairies décentralisées (CGP - Centros de Gestión y de Participación) organisent des réunions. Ils procèdent de la même

⁵⁶ <http://conurbanos.blogspot.fr/2009/11/los-numeros-de-la-basura-en-el.html>; et calculs effectués à partir du recensement national de 2010 (INDEC, 2010).

manière que les conseils de quartier et les Sociétés de Développement (Sociedades de Fomento), qui débattaient des problèmes de la salubrité urbaine dès les années 1940. Après la crise de 2001, d'autres organismes, comme la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (médiateur), se posent en interlocuteurs entre le gouvernement et les habitants pour demander l'amélioration de l'hygiène urbaine. Cette médiation fait émerger les revendications des plus pauvres, situés dans la zone sud de la ville, la « zone la plus critique » selon le médiateur de la ville en 2004, dans un espace qui s'étend au-delà de la seule zone en régie. Plus qu'à un manque d'intérêt du gouvernement, il attribue la moindre qualité du service aux échecs du contrôle et au non-respect, par les habitants, des normes de comportement dans l'espace public.

c- Une citoyenneté réactive

Dans ce contexte, les dispositifs participatifs sont relativement embryonnaires. On peut relever trois modalités. Tout d'abord, la mise en place de budgets participatifs suit la dynamique impulsée lors de la réunion des maires de Curitiba, puis au sommet de la terre de Rio en 1992 et enfin par l'exemple brésilien de Porto Alegre. Bien qu'aucune municipalité de la métropole, ville de Buenos Aires comprise, n'ait instauré d'agenda 21, certaines d'entre elles ont repris à leur compte des éléments de ce programme de durabilité urbaine. Dans la ville de Buenos Aires, l'instauration du budget participatif est allée de pair avec le regroupement des quartiers dans des unités de gestion décentralisées. Néanmoins, que ce soit sur les différents sites internet institutionnels ou dans les entretiens, il n'existe pas de trace de cette expérience au-delà de 2005⁵⁷. Dans la municipalité de Morón, en revanche, cet outil est devenu l'un des pivots de la bonne gouvernance locale. Les habitants sont appelés à se prononcer sur l'usage d'une fraction minimale du budget municipal. Les expériences des dernières années ont montré que les projets de collecte différenciée des récupérateurs de déchets ont été largement soutenus par les citoyens. Néanmoins, que ce soit à Morón ou à La Matanza, les habitants en tant que citoyens sont surtout mobilisés pour surveiller les dérives de la collecte. Cette modalité de contrôle réactif – où le citoyen dénonce, la municipalité vérifie et l'entreprise encourt des pénalités – sonne comme un aveu d'échec de l'action étatique face aux concessionnaires. Comme l'indiquait Vicente Ugalde (2013b) dans le cadre de la gestion des déchets à Mexico, elle signale l'incapacité à mettre en place des stratégies préventives. Elle repose sur l'idée qu'un « bon » habitant (*vecino*), détectera les dysfonctionnements de la collecte au niveau de son quartier, ou tout au moins de son îlot (*manzana*). Certaines municipalités ont systématisé la participation citoyenne en ouvrant des lignes téléphoniques d'assistance. A Morón,

⁵⁷ http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/pp/areas.php?menu_id=6285, consulté le 13 juin 2013.

le système OIR relaie directement les plaintes formulées par habitants auprès des unités de gestion décentralisée des quartiers. A La Matanza, le secrétariat de l'environnement et du développement durable cherchait à construire un système d'information géographique participatif. Les habitants n'auraient plus qu'à y inscrire les caractéristiques des amas de déchets détectés (contenu, superficie, volume, localisation) pour que la municipalité envoie une équipe d'intervention spéciale, à l'équipement adéquat.

La prise en compte des habitants n'est pas égale dans l'ensemble des territoires municipaux. A Moreno, la municipalité a réussi à innover les quartiers informels de réseaux de discussion, de vigilance et d'échange pour pallier les risques occasionnés par les déchets, donnant lieu à des expériences de participation observées et relayées dans le monde entier (Hardoy *et al.*, 2011). Cependant, dans la ville de Buenos Aires, des visites régulières à la Villa 31 Retiro ont mis en évidence qu'un amas de déchets était resté plus de trois semaines dans un point de circulation névralgique de ce quartier informel. Il n'a pas été pris en charge par l'entreprise Cliba ni par le gouvernement urbain durant ce laps de temps, et ce, malgré l'intervention des délégués d'îlots auprès de la municipalité (Carnets de terrain, 2009-2011).

3-L'environnement, un problème qui appartient à tous les citoyens

Comme l'a montré le paragraphe précédent, il est difficile de séparer la participation citoyenne aux processus de décision sur la collecte des déchets, des débats sur l'environnement tenus dans les municipalités à partir de 2003. L'impulsion que les gouvernements ont donné à la participation des habitants ont été motivées par le souci d'améliorer leur environnement. Des dispositifs divers ont été mis en œuvre, chacun d'entre eux posant des problèmes de mise en œuvre. Peut-on dire que, d'une certaine manière, ces initiatives prolongent la municipalisation de la crise (Catenazzi, Reese, 1998) qu'avaient dénoncée certains chercheurs en sciences sociales lors des processus de décentralisation des années 1990 ?

a- « Etre créatifs pour produire des ressources »

A partir de 2008, et de l'élection de Cristina Fernández de Kirchner, un programme de durabilité municipale (Municipios Sustentables) est lancé sous tous azimuts dans la république argentine. Cette politique publique a injecté des ressources dans les budgets municipaux, contribuant à ce que les effectifs et les actions des institutions chargées de la surveillance des

établissements industriels, de l'éradication des décharges, de l'hygiène urbaine s'accroissent. Mais elle a surtout placé entre les mains des entités locales la responsabilité du développement durable, et tout particulièrement de son volet environnemental. En matière de déchets, cette responsabilité a pris les traits de la gestion intégrée des déchets solides urbains (GIRSU – Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos). Les actions menées sont extrêmement marginales et n'ont qu'un impact très limité sur le service de collecte des déchets, le cœur du programme ayant pour objectif l'assainissement des décharges et la technicisation du traitement des déchets. Pourtant, la logique de production des ressources financières, par l'intermédiaire de la valorisation des déchets, mérite d'être relevée. Comment passe-t-on d'une logique de distribution du haut vers le bas, de la nation et des provinces vers les municipalités, à un encouragement à leur production locale, placée sous le signe de la créativité ? Ce basculement est vraiment visible dans les municipalités du *conurbano*, qui entretiennent des liens très étroits avec la province de Buenos Aires mais aussi, et surtout, avec les institutions nationales implantées dans la ville de Buenos Aires. D'ordre métrique, dans la mesure où s'y rendre est plus rapide que de voyager jusqu'à La Plata, siège de l'Organisme Provincial pour le Développement durable (OPDS), et politique, elles reposent sur l'attention que porte la nation à son principal vivier électoral. Le vote populaire y donne la faveur au parti péroniste. Les représentants municipaux vont négocier directement dans les palais portègues les intérêts de leur territoire et de leurs électeurs car, comme ils l'indiquent, « si [les institutions] existent au niveau provincial, c'est qu'elles étaient déjà là au niveau national »⁵⁸.

Lorsque Daniel Scioli est élu à la tête du gouvernorat de la province de Buenos Aires, en 2008, sur la base d'une campagne tournée vers l'environnement et le développement durable, les municipalités du *conurbano* récupèrent une compétence perdue en 1977. La loi 13 592 leur donne le droit de décider du devenir de leurs déchets, alors qu'auparavant elles devaient en assurer la collecte exhaustive, et surtout leur acheminement exclusif vers les sites d'enfouissement contrôlé de la CEAMSE. Si cette décision a pour but de favoriser la valorisation des déchets, plutôt que leur enfouissement indiscriminé, elle entraîne aussi une diversification de leurs flux et une intervention d'autres acteurs que ceux de la collecte conventionnelle.

La province de Buenos Aires troque alors le costume de l'État décideur pour celui de l'État facilitateur des relations entre gouvernements locaux et acteurs privés (Jouve, Lefevre, 1999 : 15). A partir de 2009, elle met à la disposition des entités locales la possibilité de compléter le triptyque de la bonne gouvernance. Elle leur propose une ample panoplie de programmes de valorisation des

⁵⁸ Sous-secrétaire de l'environnement et du développement durable de La Matanza, entretien du 27 avril 2011.

déchets, très ciblés, centrés sur la récupération de flux capillaires de matériaux et de ressources. Pour l'ex-directeur de l'Organisme pour le Développement Durable (OPDS), il s'agit de « donner de la visibilité à la transparence » (ex-responsable des déchets de l'OPDS, 6 mai 2011). La campagne BIODiesel en est un bon exemple. Elle a pour objectif d'encourager à la collecte de l'huile végétale usagée (AVU – Aceite Vegetal Usado), en mettant en relation les municipalités et les entreprises de transformation ou de conditionnement. Les municipalités se chargent ensuite de choisir des organisations sociales (soupes populaires, garderies, pompiers) pour qu'elles centralisent la collecte. Elles reçoivent, en échange de ce service, un chèque de quelques dizaines à centaines de pesos, correspondant au produit de la vente de l'huile à des entreprises de fabrication de biodiesel. Cinq ans après le lancement du programme, le bilan est mitigé. Sur 134 municipalités, 70 ont adhéré au plan, dont trois dans le *conurbano* de Buenos Aires. Par ailleurs, 500 établissements de restauration se sont joints au programme. Cet exemple, parmi d'autres, converge vers les politiques publiques de récupération et de recyclage lancées par les municipalités elles-mêmes. Ainsi, dans un grand nombre de municipalités du *conurbano*, les pouvoirs locaux mettent en évidence leur proactivité en la matière, que ce soit auprès des citoyens ou des visiteurs.



Figure 1.8. Deux exemples de politiques publiques municipales de recyclage

Cependant, à partir de 2012, le retrait de la province de Buenos Aires s'intensifie. Sans qu'il soit possible d'en mesurer les effets, et moins encore dans le domaine des déchets, elle lance une injonction qui reprend à son compte les théories sur la créativité urbaine forgées à la fin des années 1990. Prise à la gorge par les difficultés financières, dans une Argentine que commencent à frapper

les effets de la crise mondiale, elle se dédit de certains transferts budgétaires, recommandant à ses municipalités d'« être créatives pour produire des ressources »(*in Veneranda*, 18 mars 2012).

b- L'éducation environnementale, Arlésienne des politiques publiques de gestion des déchets

Or, cette créativité, qui suppose de favoriser les initiatives citoyennes, ne peut avoir lieu sans une éducation de la population au tri et à l'hygiène urbaine. Il s'agit d'un problème crucial. Selon les décideurs, et en vertu de recommandations énoncées par les agences de coopération internationales, l'effort doit être porté sur les jeunes générations, qu'il faut investir de la mission du savoir-trier. A partir de 2009, la province de Buenos Aires lance un projet d'éducation des enfants à la culture des « 3R » (réduire, réutiliser, recycler), le programme Generación 3R. Outre les objectifs « réduire, réutiliser, recycler » il intègre aussi une approche par l'hygiène urbaine et la prévention des décharges à ciel ouvert. Son organisation est coordonnée au niveau provincial conjointement par l'Organisme Provincial pour le Développement Durable (OPDS) et par la Direction Générale des Écoles Publiques. Il intègre obligatoirement les programmes des quatre premières années d'école primaire (6-10 ans). Sa force repose sur un réseau de près de 17 000 écoles, contre 2 600 dans la ville-centre, marqué par la prédominance de l'éducation publique, 70% des élèves relevant de ce régime contre 35% dans la ville-centre. Deux modalités ont été retenues. Une petite équipe opérationnelle de cinq à huit membres, mandatée par l'OPDS, sillonne les écoles des 134 municipalités de la Province de Buenos Aires avec des camionnettes emplies de prospectus et de livrets éducatifs. Elle donne un premier cours devant les enfants et l'équipe enseignante, revient quinze jours plus tard pour l'achever, laisse un travail à effectuer aux professeurs, puis se présente au terme de deux semaines pour évaluer ses résultats. La seconde modalité est incitative. En effet, l'équipe opérationnelle, en raison de son effectif limité, peine à diffuser la bonne parole dans l'ensemble de la province, qui couvre une superficie équivalente à celle de la France. Dans ce cadre, un cours technique a été élaboré et est régulièrement donné aux professeurs volontaires dans les principales villes de la Province. Ces derniers ont l'obligation de se former régulièrement pour augmenter leur nombre de points et obtenir des mutations ou des promotions. Afin d'engager les enseignants à participer au cours, le nombre maximal de points lui a été attribué. L'ex-directeur des déchets à l'OPDS explique cette initiative⁵⁹ :

Comme j'étais directeur provincial des déchets, j'ai inauguré le cours à Mar del Plata, à Miramar [villes balnéaires de la Province de Buenos Aires]. C'était une sorte de conférence politique, pas très technique. J'essayais de faire en sorte que ce ne soit pas trop politique. Mais ce qu'il fallait souligner, c'était la décision politique d'avoir

⁵⁹ Ex-directeur des déchets à l'Organisme Provincial pour le Développement Durable (OPDS), entretien du 6 mai 2011.

donné le nombre maximal de points à ce cours dans le barème. Si ce cours n'avait pas autant de points, personne ne viendrait. Maintenant qu'il a le nombre maximal de points, ils [les professeurs] se tueraient pour venir.

C'est par contraste que l'on peut évaluer les difficultés auxquelles est confrontée la ville de Buenos Aires pour procéder à une telle éducation. Les tentatives ont été aussi éphémères qu'hétéroclites. Une solution envisagée en 2005, lors de l'appel d'offres aux entreprises concessionnaires de la collecte des déchets, consiste à remettre cette compétence aux entreprises prestataires du service. Celles-ci doivent organiser une sensibilisation des habitants à l'hygiène urbaine à un moment où d'une part, la ville tente d'implanter des conteneurs sur la voie publique et où, d'autre part, le gouvernement tente de rationaliser le travail des récupérateurs urbains. En 2008, le service des relations publiques de Cliba déployait ainsi sa panoplie de stickers et d'affichettes destinées aux enfants, ou à être apposées sur les réfrigérateurs domestiques, et disait qu'il menait des opérations de sensibilisation intensive dans le quartier de La Boca. Sans régularité dans le temps, ces campagnes entrepreneuriales se sont essouffées, peu à peu. Des ONG environnementalistes militantes ont ensuite pris la relève, menant des projets d'éducation sur la voie publique, dans de petits quartiers. Monte Castro a reçu durant quelques mois les membres de Greenpeace, auprès desquels l'agence environnementale de la ville de Buenos Aires mandatait des stagiaires peu ou mal payés. Dans les écoles, la sensibilisation dépend de la volonté du professeur.

c- Le verdissement des services urbains

Les entreprises de collecte de déchets, pour leur part, ont bien intériorisé l'impératif de la gestion environnementale. Néanmoins, leur paradigme principal, celui de l'hygiène urbaine et de l'ingénierie sanitaire, ne laisse qu'une place limitée aux habitants en tant que citoyens, et aux acteurs non conventionnels de la collecte des déchets. Ainsi, la plupart des grandes entreprises de collecte ont « verdi » leur discours et leurs procédés techniques. Il est notoire que la plupart de ces groupes présentent celles de leurs activités liées aux déchets comme des services environnementaux. Ces derniers comprennent la collecte de déchets ménagers, spéciaux et hospitaliers ainsi que les activités d'enfouissement. Comme Urbaser, les entreprises déclarent faire un usage rationnel et modéré de l'énergie, promouvoir une attitude respectueuse de l'environnement parmi leurs employés. Cliba indique que ses camions roulent aux biocombustibles, dont l'Argentine est l'un des principaux producteurs mondiaux depuis le début des années 2000. Néanmoins la plupart de ces améliorations, ponctuelles et à la marge, restent dans le domaine technique. Il est intéressant de constater que, symétriquement, la CGT a pris acte de ces transformations en ouvrant une filiale destinée aux travailleurs de l'environnement : CGTierra.

Néanmoins, celle-ci a vocation à ne prendre en compte que les opérateurs des sites d'enfouissement technique, qui reçoivent un salaire de la part d'une entreprise privée, et non les travailleurs du secteur informel. De manière symétrique, la CGT a ouvert une branche consacrée aux travailleurs environnementaux, CGTierra (Compromiso General para la Tierra) [engagement général pour la Terre]⁶⁰. Néanmoins, en se limitant aux travailleurs du secteur formel, la CGT compromet ce que Gabrielle Clotuche et Christophe Degryse (2012 : 586) identifiaient comme l'un des principaux défis de la mondialisation pour les organisations de représentation du travail.

Les chapitres 4 et 5 approfondiront l'analyse du rôle des récupérateurs dans la gestion des déchets. Néanmoins, on peut déjà indiquer que ces derniers sont au nombre d'une dizaine de milliers à Buenos Aires, frôlent le million au Brésil, et constituent une masse de travailleurs informels très conséquente et parfois bien organisée. Au Brésil le Mouvement National des Catadores de Matériaux Recyclables (MNCR - Movimento Nacional do Catadores de Materiais Recicláveis) dispose d'une organisation centralisée et hiérarchisée qui couvre la plupart des régions urbaines brésiliennes (chapitre 6).

Conclusion

Ce chapitre a permis de comprendre en profondeur les enjeux qui pesaient sur l'organisation d'un service, celui de la collecte, indissociable de l'échelon local de gouvernement. Celui-ci est cependant tributaire de logiques qui dépassent le périmètre municipal, dans la mesure où les prestataires de service (entreprises transnationales), les organismes de représentation des opérateurs (CGT) et les décideurs locaux doivent adapter leurs pratiques à des recommandations énoncées au niveau international. Toutefois, la récurrence des questions abordées a montré que l'organisation de cette prestation doit être abordée sur le moyen terme. Les changements récents, intervenus à partir de 2008, ont été fortement médiatisés, mais ne constituent que des corrections à la marge, pour le moment ponctuelles et mineures, des problèmes posés par la proximité entre les acteurs et les difficultés de leur contrôle. Les processus de renforcement des compétences locales laisse désormais une certaine marge de manœuvre aux municipalités pour gérer leurs déchets comme bon leur semble et mettre en place des dispositifs de participation citoyenne et de réduction des dépenses liées au financement de la collecte. Néanmoins, les négociations avec les acteurs économiques, tout comme l'enjeu de la sensibilisation à des pratiques citoyennes, écartèlent les

⁶⁰ <http://ceamse.gov.ar/primer-encuentro-nacional-de-los-trabajadores-por-el-medio-ambiente/>, consulté le 12 mars 2013.

initiatives entre l'enjeu de la propreté et l'enjeu de l'efficience économique, toujours plus crucial depuis les débuts de la décentralisation.

Conclusion de la première partie

Cette partie avait vocation à interroger les problèmes posés par l'organisation du service urbain de gestion des déchets dans la métropole de Buenos Aires. Le chapitre 1 a montré que les déchets sont avant tout un problème opérationnel, qui fait l'objet de négociations au quotidien. Les conditions de prestation des services d'hygiène urbaine existent, mais sont à géométrie variable. Ces marges de manœuvre peuvent être lues à différentes échelles, dans la mesure où les dysfonctionnements du service d'enfouissement, conçu pour évoluer en fonction des mutations de l'agglomération, entraîne aussi l'adaptation locale de la prestation. La diversité de la prestation des services de gestion des déchets qui en résulte met en péril la notion de service universel. Le chapitre 2 a mis en évidence, à travers trois cas de tensions entre les acteurs territoriaux, que les enjeux liés à la gestion des déchets dans la métropole se déplaçaient du centre vers la périphérie. Répondant à l'une des caractéristiques des espaces périurbains, la périphérisation des problèmes de financement, de la gestion des décharges à ciel ouvert, et la contestation des sites d'enfouissement technique, édifiés sous la dictature, montrent une gouvernance en chantier et en recomposition. Le chapitre 3, enfin, souligne l'importance des jeux d'acteurs dans des municipalités qui tentent, tant bien que mal, de s'affranchir des clichés qui pèsent sur le service de collecte des déchets. Empreinte de pratiques obscures, de tensions et d'arrangements entre des acteurs peu nombreux et puissants, l'organisation du service voit s'ouvrir devant elle les fronts de la transparence, de la participation et de la préservation de l'environnement. Les municipalités ne parviennent que de manière inégale à se saisir de ces outils. Celles qui y parviennent sont les plus fortunées, ou celles qui ont misé sur les bonnes pratiques pour parvenir à infléchir leur propre trajectoire, à construire des partenariats internationaux indépendamment de leur environnement métropolitain.

La métropole est toutefois confrontée à la capacité de villes plus petites à se repositionner rapidement dans la gouvernance mondiale. Ces changements ont fait surgir plusieurs questions. Tout d'abord, cette partie a opté pour une analyse des conditions de la gestion des déchets et de leurs mutations à la marge, suggérant ainsi que les transformations des services urbains provenaient d'abord des périphéries. Ensuite, l'ensemble a permis de relever deux moments importants dans la

définition des modalités de l'action publique : la dictature militaire, comme temps au cours duquel apparaît le dispositif de la CEAMSE, mais aussi les débuts du modèle libéral de gestion de la ville ; la crise de 2001, au cours de laquelle s'affirment les prémices d'une gestion orientée vers l'instauration d'un développement durable urbain, avec une participation plus grande de la société, une redistribution plus équitable des ressources.

Dans la partie suivante, il conviendra donc de s'interroger sur ces deux inflexions, qui correspondent toutes deux à des crises. Ces moments de décision sont ceux au cours desquels les inflexions dans l'action publique territoriale ont été les plus visibles, et en ce sens, ils informent sur les transformations enregistrées dans cette partie. Il conviendra de les approfondir pour mieux comprendre les mutations auxquelles ils ont donné lieu dans la métropole.

Deuxième partie

Sanitarisme et environnementalisme dans la métropole libérale

Introduction de la deuxième partie

En Argentine, le coup d'État du 24 mars 1976, mené par la junte militaire et commandé par Videla, ainsi que les protestations massives des 20 et 21 décembre 2001 sur la place de Mai sont des moments paroxystiques de l'histoire contemporaine argentine. Dans un contexte contemporain où il est devenu difficile de définir ce qu'est une crise (Revault d'Allones, 2012), ils ponctuent des périodes de dysfonctionnements politiques, institutionnels, économiques et sociaux plus longues, aux contours flous. Quel éclairage ces deux moments concentrés dans le temps portent-ils sur la gouvernance des déchets ? A Buenos Aires, ils entraînent des débats dans lesquels l'écologie urbaine joue un rôle central. Cherchant à satisfaire « la demande sociale et politique en faveur d'une ville qui serait plus écologique et qui répondrait mieux à l'insatisfaction profonde de la société pour son cadre de vie » (Berdoulay, Soubeyran, 2002), ou déclarant agir en son nom, les acteurs urbains s'affirment en défenseurs de projets de ville qui dépassent les seuls déchets.

De fait, bien qu'ils soient différents en termes de contenu et d'acteurs, les débats sur l'écologie urbaine qui accompagnent les débuts du régime militaire et la crise de 2001 font et érodent le système de la CEAMSE. Entre 1976 et 1978, la question de la propreté et de l'ordre en ville est brandie par le gouvernement militaire pour légitimer son programme de réorganisation urbaine, ouvrant la voie au projet de ceinture verte autour de Buenos Aires, le *cinturón ecológico*. En 2001, un ample panorama d'acteurs – ONG professionnelles, récupérateurs, associations riveraines – se mobilise pour demander davantage de participation citoyenne aux décisions qui engagent l'avenir de l'environnement biologique et géophysique métropolitain. Ces revendications sont tournées contre le verrouillage du système d'acteurs de la CEAMSE face à l'émergence de récupérateurs informels, les *cartoneros*, les incertitudes qui pèsent sur la sécurité de ses installations et sur l'enfouissement indifférencié des déchets. Menées tantôt sous la bannière du sanitarisme, tantôt sous celle de l'environnementalisme, ces demandes ne se substituent pourtant pas l'une à l'autre. En effet, que ce soit en 1976 ou en 2001, préservation du milieu et préservation de la santé publique sont présentes dans les débats sur la gestion métropolitaine. En cherchant à montrer le chevauchement entre ces paradigmes de gestion urbaine et la redéfinition des enjeux associés à

chacun d'entre eux, il s'agira de prendre la question des déchets comme un fil directeur de mutations plus amples liées à un système politique, économique et territorial : l'émergence du marketing territorial ; le libéralisme économique ; la place des déchets dans ces deux questions.

Tout d'abord, les constats d'insuffisance des mesures prises en matière d'écologie urbaine s'assortissent de récits de crise environnementale c'est-à-dire, selon Pierre Gautreau (2006 : 6) :

(...) un ensemble de jugements portés par un ou plusieurs acteurs sur l'état de l'environnement, dans sa totalité ou l'une de ses composantes, analysant cet état comme le signe d'un *dysfonctionnement par rapport à un ordre "normal" des choses*, et analysant les conséquences de cet état en termes négatifs pour l'environnement et/ou la société (...).

Les récits et les discours de crise⁶¹ ouvrent donc des fenêtres sur des acteurs qui se sont saisi d'un contexte de bouleversement social, économique et politique pour faire valoir et défendre leur vision de l'écologie urbaine. Néanmoins, il faut préciser d'emblée que les épisodes hors-normes décrits au début de la dictature militaire et durant la crise de 2001 ne peuvent être placés sur le même plan. Dans le premier cas, ce n'est pas l'accession au pouvoir de la junte militaire qui est au cœur de ces récits. C'est plutôt le délabrement de la ville de Buenos Aires que le gouvernement *de facto* rapproche de la crise urbaine en Amérique latine et dont il inonde les journaux nationaux et les discours officiels des années 1976 à 1978. Dans le second cas, l'analyse se concentre sur les récits de la crise de 2001 produits lors du vote de plusieurs lois ou dispositions sur la gestion des déchets ou au cours des années 1990, par des lanceurs d'alerte environnementale.

L'appui de cette partie sur les stratégies discursives se justifie dans la mesure où les récits et les discours sur la ville occupent une place qui va *crescendo* dans le marketing territorial à partir de 1976. Les travaux pionniers de la géographe française Muriel Rosenberg-Lasorne (1997 ; 2000) ont montré que les pratiques de promotion de la ville par les mots et par les images produisaient du territoire et modifiaient en profondeur les représentations qui pesaient sur ce dernier. A Buenos Aires, à partir des années 1970, décideurs urbains et acteurs de réseaux économiques et institutionnels mondiaux ou régionaux fabriquent ou scrutent la « ville à paraître » (Ferras, 2000), évaluant les retombées économiques d'une « bonne » image urbaine sur de potentiels investisseurs. Les actions menées en la matière sont donc intrinsèquement liées au processus de libéralisation de l'économie qui prend place à partir des débuts de la dictature militaire et qu'ébranle violemment la crise de 2001. Comme l'affirme Pierre Salama, cette dernière « vient de loin », « de nombreux

⁶¹Les frontières entre discours et récit dressées par les linguistes sont enclines à s'effacer lorsque les acteurs interrogés ou lus ont pour objectif principal de formaliser un point de vue et d'obtenir qu'il soit reconnu par les autres. En la présence quasi-généralisée d'une situation d'énonciation, les deux termes seront employés dans un sens proche.

économistes argentins [situant] son origine dans la politique économique suivie par le gouvernement de la dictature (1976) » (Salama, 2002). Or, si ces deux ruptures signalent, pour l'une, l'entrée dans un modèle libéral qui s'exacerbe à partir de 1989, et pour l'autre, la contestation de ce modèle, dans les deux cas, la ville est sous les feux des caméras et de la plume des journaux. Ainsi, et paradoxalement, la place de premier plan qu'occupent les débats sur l'écologie urbaine au cours de ces deux épisodes donne aux déchets un rôle de pivot plus ou moins évident dans les stratégies de promotion territoriale de la ville.

Le chapitre 4 explore comment, en se prévalant d'un contexte de crise urbaine en Amérique latine, les décideurs urbains du régime militaire parviennent à justifier un projet de ville fondé sur la ségrégation socio-spatiale et le fonctionnalisme urbain. Ce projet donne naissance au *cinturón ecológico*, promu pour son anneau de verdure plutôt que ses installations de gestion des déchets, dans le but de donner l'image d'une métropole moderne, capable de rivaliser avec ses semblables européennes et nord-américaines.

Le chapitre 5 porte sur la crise de 2001 (1998-2003), souvent lue comme un tournant de l'histoire argentine. Dans le laboratoire social que devient Buenos Aires, les *cartoneros*, récupérateurs de déchets recyclables, montrent qu'il est possible de mettre en œuvre des pratiques alternatives à celle de l'enfouissement indifférencié. Soutenus par des acteurs environnementalistes, ils deviennent l'image de marque d'une ville en crise. Les frictions avec les acteurs et les paradigmes du système CEAMSE propulsent la discussion de la gouvernance des déchets au cœur de débats législatifs.

Chapitre 4

Le cinturón ecológico

Une « marque » urbaine sanitariste (1976-1983)

L'architecte-urbaniste Freddy de Vrouw au médecin en chef de l'hôpital de la ville de Brüssel :

« En somme, professeur, nous faisons un peu le même travail. Ne suis-je pas le médecin de cette ville ? Je panse les plaies, j'enlève les abcès et les tumeurs, je remplace les organes chétifs par des prothèses... » (Peeters, Schuiten, 1992 : 41)

Comme dans la plupart des grandes agglomérations latino-américaines, les années 1970 font peser sur Buenos Aires le spectre d'une croissance incontrôlée. Mexico, Caracas ou encore São Paulo menacent de devenir des « cornes d'abondance des déchets » (Fuentes, 1958), des monstres de circulation automobile, des mouiroirs emprisonnés sous une chape de smog et de pollution. Dans la métropole argentine, le coup d'État du 24 mars 1976 déclenche une redéfinition de l'action publique, guidée par ce repoussoir de la ville en développement. Au nom de la production d'une ville moderne de classe moyenne vouée à la consommation, la junta militaire déclenche un programme sanitariste tous azimuts qui complète son projet de réorganisation nationale. Comme au Brésil (Fonseca, 2005), les débats sur les politiques publiques visant à préserver la santé coïncident avec la volonté des gouvernements dictatoriaux de consolider leur emprise sur le territoire et la société. A la suite de Michel Foucault, des historiens comme Georges Vigarello (1987) et des urbanistes comme Georges Knaebel (1992) ont dénoncé la répression sociale qui a accompagné les dispositifs similaires édifiés par l'Europe urbaine sous le signe de l'hygiénisme puis du sanitarisme, mettant en évidence leur caractère biopolitique. Cette piste ne sera pas centrale dans ce chapitre, même si la répression socio-économique, au cœur des pratiques de la dictature, en font un axe pertinent pour comprendre l'urbanisme des années 1970, comme l'a montré Oscar Oszlak (1991). Le travail se demandera plutôt comment le sanitarisme a doublement servi les objectifs de la promotion de la ville de Buenos Aires et de la métropolisation de la gestion des déchets à travers le *cinturón ecológico*. Mené à la pointe du compas des planificateurs urbains, ce projet de ceinture verte, d'autoroute et de traitement des déchets est dessiné dans les périphéries de la métropole comme sur une page blanche offerte aux ambitions centralisatrices du gouvernement *de facto*.

Construit en écho aux réflexions internationales sur l'environnement (Stockholm, 1972), il devient une marque urbaine pour Buenos Aires (*urban brand*). Comment les acteurs en sont-ils arrivés à produire cet espace dans lequel les discours ont eu autant d'importance que les infrastructures construites ? Après l'exploration des stratégies de promotion urbaine à la veille du Mondial de football de 1978 et l'analyse des débats d'ingénieurs sanitaires autour de la gestion des déchets en Amérique latine et en Argentine, il s'agira d'approfondir les conditions dans lesquelles le dispositif sociotechnique a été édifié.

A- Récit de crise et promotion urbaine à la veille du Mondial de 78

Les discours sur « l'état dramatique » et la grandeur d'une ville « bonne à exporter » (*Clarín*, 14 mai 1978), constituent deux composantes d'une même stratégie de promotion territoriale lancée à Buenos Aires par le gouvernement *de facto* entre 1976 et 1978. Ils ont été formulés dans le but de donner du sens à un processus de réorganisation socio-spatiale de la population et des activités urbaines polluantes dans les territoires métropolitains. Tout d'abord, ils ont pris appui sur les discussions que nourrit la crise urbaine en Amérique latine au cours des années 1960 et 1970. Les insuffisances en infrastructures et l'incapacité à contrôler l'étalement urbain sont moindres dans la métropole argentine que dans les autres villes de la région. Cependant, leur constat sert à légitimer la volonté du gouvernement de montrer que Buenos Aires peut relever les défis de la métropolisation avec autant de brio que Paris, Londres ou New York. A la veille du Mondial de Football de 1978, il met sur pied un programme de réorganisation urbaine fondé sur les principes légués par l'école d'urbanisme fonctionnaliste des années 1930. Au constat de crise, à l'outil de transformation que procure l'urbanisme, s'ajoute un espace utilisé comme terrain expérimental avant la mise en œuvre des transformations dans la ville : le *conurbano*.

1-Le constat : quelle crise urbaine pour Buenos Aires ?

Lorsque l'intendant de Buenos Aires, le brigadier Osvaldo Cacciatore, prend la tête de la municipalité de Buenos Aires, un mois après le coup d'État national du 24 mars 1976, ses premiers mots sont pour l'état de déliquescence de la ville. A quel point les descriptions qu'il propose de Buenos Aires rejoignent-elles les débats sur les problèmes de l'urbanisation dans d'autres villes ?

a- Les crises urbaines latino-américaines

Au cours des années 1960 à 1970, la plupart des pays latino-américains doit composer avec une transition démographique qui bat son plein, des migrations des espaces ruraux vers les espaces urbanisés et le dépassement du seuil d'urbanisation (Portes, 1999). Ces mutations ont alimenté un grand nombre de travaux sur le développement et le sous-développement. Institutions (Cepal, Unesco), acteurs publics et universitaires portaient un œil tout à la fois inquiet et plein d'espoir sur la vélocité du changement des villes de la région. Le sociologue nord-américain Glenn H. Beyer (1967) regroupe l'ensemble des enjeux liés à ces transformations sous un titre monumental et accrocheur, *L'explosion urbaine en Amérique latine*. Si, pour ce dernier, le processus signe l'ouverture de la modernisation dans le continent, d'autres analystes du développement pointent les problèmes de la sururbanisation, c'est-à-dire le déséquilibre entre la croissance rapide de la population et les possibilités d'emplois insuffisantes (Valladares, Prates Coelho, 1995). La pauvreté et l'informalité du logement urbain occupent le centre des débats, nourrissant l'intérêt des universitaires et des décideurs urbains. Partagés entre une approche en terme d'inadaptation et de pathologie (Hauser (dir.), 1961) et une approche en termes de potentialités d'ascension sociale (Germani, 1969) et d'organisation politique, de nombreux travaux académiques se sont attaché à identifier comment survivent les marginaux, pour paraphraser le titre de l'ouvrage de Larissa Lomnitz (1983) (Lewis, 1951 ; Mangin, 1967). En consonance avec ces préoccupations, les plus grandes villes ont mis sur pied ou doté de moyens plus importants les institutions consacrées à la régularisation et à la formalisation du logement en ville. Cette évolution rapide a également suscité des inquiétudes de la part des techniciens face au sous-équipement en services de base, celles-ci occupant toutefois une moindre part dans les débats universitaires (Valladares, Prates Coelho, 1995).

Ville	Population (circ.1975)	Croissance urbaine (%/an - 1970)	Part de la ville dans la population totale (% -1970)	Logement informel (% - 1970)	Eau potable (% circ.1980)	Assainissement (% - circ. 1980)
Buenos Aires	9	1,6	41	3	97	97
Mexico	10,1	4	28,8	40	–	–
São Paulo	9,6	4,5	14,5	50	45	59,1

Sources: Auge, 2007 ; CEPAL, 2000 ; Sachs, 1990 ; Unesco, 1996 ; Velut (coord.), 2005.

Tableau 2.1. Trois métropoles latino-américaines dans les années 1970

b- Des récits de crise par et pour le centre de la ville de Buenos Aires

Ces défis sont-ils ceux qui pèsent sur la métropole argentine, et ceux que recense le gouvernement urbain militaire lors de sa prise de pouvoir ? Le constat du sous-équipement en infrastructures coïncide, à première vue, avec celui qu'effectuent des experts en d'autres villes du continent. Le discours d'investiture du brigadier Osvaldo Cacciatore au poste d'intendant de la Municipalité de Buenos Aires, le 23 avril 1976 en est le récit le plus percutant :

Le système hospitalier est déficient. Les travaux annoncés n'ont jamais commencé. Sur 450 îlots, la chaussée n'est pas asphaltée. 10% des trottoirs sont abîmés. 150 millions de dollars ont été investis dans un prêt pour la construction de logements, mais les recettes ne suffisent même pas à payer le personnel de la commission municipale de ce service. 90% du budget sert à payer les employés municipaux. Il faudra rationaliser. (Clarín, 23 avril 1976 : 12)

Dysfonctionnement des services, personnel administratif pléthorique, sous-équipement en services de santé : ces images reprennent un discours sur la gestion urbaine, placé sous le signe de la rationalisation et de l'efficacité, comparable à celui que tenaient les édiles urbains libéraux de New York, quelques années après la crise financière de la ville en 1975 (Greenberg, 2008). Dans un contexte de crise pétrolière, elles rejoignent les préoccupations d'un bon nombre de gouvernements urbains des pays en développement, pris à la gorge par l'accroissement des coûts et l'incapacité à faire face aux demandes des nouveaux urbains.

Cet état des lieux de Buenos Aires mérite toutefois d'être replacé dans le contexte latino-américain. Tout d'abord, il porte sur le centre de la ville, un espace dans lequel la population est stable depuis les années 1940 et où l'équipement en services de base a été remarquable, en comparaison aux autres villes de la région. Le discours de l'intendant masque les problèmes du *conurbano* où se concentrent les trois-quarts de la population de l'agglomération, où le taux de pauvreté avoisine 44,6% en 1976 (INDEC, 1989 : 25) et où la crise urbaine est la plus susceptible d'affleurer. Même en tenant compte de l'étalement de la ville, des migrations et de l'augmentation du logement informel les problèmes de la métropole argentine dans son ensemble sont moindres que ceux observés dans d'autres villes. Comme l'indiquent Alfredo Rodríguez, Vicente Espinoza et Hilda Herzer (1995), Buenos Aires connaît un taux de croissance trois fois moins important que celui de Mexico dès les années 1960 (tableau 2.1.). L'exode rural le plus massif auquel elle doit faire face se

déroule lors de la crise de 1930, lorsque le taux d'immigration européenne diminue et qu'affluent près de 200 000 provinciaux entre 1936 et 1947 (Rapoport, 2005 : 240). Par ailleurs, en 1980, 97% de la population de la ville de Buenos Aires dispose d'un accès à l'eau potable et à l'assainissement, ces chiffres diminuant à 49 et 25% dans le *conurbano* (Auge, 2007). A titre de comparaison, en 1985, dans la seule municipalité de São Paulo, l'équivalent du centre de Buenos Aires, ces aménités urbaines ne sont accessibles qu'à 45 à 59,1% de la population (Sachs, 1990 : 42-43). Enfin, les 450 îlots non asphaltés que mentionne le maire de Buenos Aires représentent 3,67% du construit urbain de la ville, un pourcentage bien dérisoire face aux difficultés que rencontre São Paulo (Brésil) près de dix ans après. En 1985, le Plan Directeur (Plano Diretor) soulignait le mauvais état de la voirie du centre, non revêtue à hauteur de 45%. Alors, face à la meilleure situation de Buenos Aires, pourquoi le constat des déficiences de l'urbanisation trame-t-il les discours sur la ville, aux débuts du régime militaire ?

c- Le regard tourné vers le nord : des standards nord-américains et européens

Le délabrement de Buenos Aires que dépeint l'intendant Cacciatore ne prend pas appui sur la situation des autres villes latino-américaines mais sur les standards urbains nord-américains et européens. En effet, la course au classement interurbain que mène la municipalité de Buenos Aires se joue face aux performances de Paris, Londres ou New York et non celles de Mexico, Caracas ou São Paulo. La mesure de l'état de Buenos Aires en 1978 et de ses performances à venir est effectuée sur plusieurs plans. Tout d'abord, la question des espaces verts fait l'objet d'évaluations chiffrées. Dans l'article « La bataille pour les espaces verts », une comparaison entre Londres, New York, Paris et Buenos Aires est présentée. D'une part, la capitale argentine ne dispose que de 2,93 m² d'espaces verts par habitant, alors que les trois précédentes en ont respectivement 6,68, 4,49 et 7,06 (La Nación, 26 septembre 1976 : 15). D'autre part, les plans d'aménagement prévus par ces métropoles européennes sont présentés dans la foulée : plan Paris, plan Londres, plan régional de New York (*ibid.* : 14). Ils sont convoqués pour réaffirmer la nécessité qu'a Buenos Aires de disposer d'un agenda d'aménagement urbain (*plan regulador*), capable de rivaliser avec ces dernières. Les autoroutes font l'objet d'une présentation moins monolithique. De fait, lors d'un entretien avec Guillermo Laura, ce dernier pointe la question de la sécurité routière. En revanche, la question du traitement des déchets fait l'objet de comparaisons multiples qui attestent d'une réflexion tournée vers différentes alternatives de gestion. Le maître mot reste toutefois celui de la valorisation. La poldérisation de 5 000 hectares à New York, pour édifier l'aéroport La Guardia, est citée dans un article qui évalue l'intérêt de l'usage des déchets comme matériau de remblai de la

future autoroute entre Buenos Aires et La Plata (Clarín, 13 mai 1977 : 13). Les pratiques de valorisation énergétique des déchets sont également évoquées : en pleine crise pétrolière, *Clarín* et *La Nación* consacrent chacun un article de divulgation scientifique à la transformation des résidus ménagers en pétrole. Les tenants et les aboutissants de cette pratique sont peu détaillés mais la référence spatiale est un facteur de poids dans sa présentation : elle est mise en pratique en Allemagne et aux États-Unis (Clarín, 13 mai 1977 : 13 ; La Nación, 19 juin 1977 : 26). Celle-ci devient un antécédent très précoce à des expériences menées dans les années 2000 à La Matanza (chapitre 7). Les cas de l'Espagne, où les déchets sont transformés en engrais, et du Japon, où des politiques publiques de recyclage sont déjà lancées, ouvrent la possibilité de recourir à ces modalités de revalorisation.

Par ailleurs, comme l'indique le tableau 2.2., le constat de crise urbaine présent dans la plupart des articles journalistiques sur la ville entre 1976 et 1978, renvoie à une perception sensible de la détérioration de l'espace public urbain : propreté, netteté, entretien des espaces publics. Enfin, les déchets occupent une place centrale dans ce tableau. Ils investissent les récits de la dégradation de l'hygiène urbaine. Les effets de leur incinération sur la qualité de l'atmosphère urbaine est l'un des premiers chefs de préoccupation du gouvernement. Les habitants renchérissent dans le courrier des lecteurs des grands quotidiens en détaillant les nuisances causées par la proximité des décharges du sud de l'agglomération : insectes, odeurs fétides, inondations. La récurrence des thématiques abordées fournit une définition par défaut de la « qualité de vie » à atteindre pour revenir à un « état normal ».

Thématiques	Nombre	Titres représentatifs de l'énonciation du problème	Résumé
Propreté urbaine	28	La Nación. Algunos problemas que ocasionan el progreso. <i>La Nación</i> , 1977, 25 août, p. 14	La décharge à ciel ouvert de la Quema, dans le Bajo Flores, est présentée comme le revers de la médaille du progrès. Les <i>cirujas</i> qui y opèrent, l'accumulation infecte de déchets seraient le mal nécessaire qui accompagnerait la modernisation du pays et l'accroissement de la production de déchets.
Espaces verts	24	La Nación. La batalla por los espacios verdes. <i>La Nación</i> , 1976, 26 septembre, p.12-16	L'article rend compte d'un débat sur les espaces verts dans la capitale fédérale. Il présente comme nécessaires le déplacement du zoo de Palermo au sud de la ville et l'aménagement de ce dernier en site de divertissement.
Planification/ aménagement	19	Clarín. El necesario planeamiento del futuro urbano de Buenos Aires. <i>Clarín</i> , 1977, 13 mai, p. 14	En se faisant l'écho des débats sur l'aménagement de Buenos Aires, le document reprend les injonctions à la construction de visées à long terme.
Pollution atmosphérique/ incinération	16	Clarín. Lluvia de hollín sobre Wilde. <i>Clarín</i> , 1978, 10 janvier, Cartas al país, p. 8	Une plainte de lecteur à propos de la pollution atmosphérique dans le <i>conurbano</i> de Buenos Aires. La "pluie de suie" qui tombe sur la localité de Wilde (Quilmes) fait écho aux abondants articles sur l'incinération dans ce numéro du journal.
Autoroutes	7	Clarín. La verdad sobre la autopista. <i>Clarín</i> , 1977, 9 mai, p. 18-19	Le document détaille les conditions d'expropriation qui permettent la construction des autoroutes dans la capitale.
Crise urbaine	6	Clarín. Dramático cuadro de la situación de la Comuna trazó en su mensaje el intendente Cacciatore. <i>Clarín</i> , 1976, 23 avril, p.12	Le jour de sa prise de pouvoir à la tête de la municipalité de Buenos Aires, le brigadier Cacciatore dresse un tableau des vicissitudes urbaines, mettant l'accent sur la désorganisation, le sous-équipement et le délabrement du joyau portègne.
Inondations	3	Clarín. El agua enemigo de Villa Fiorito. <i>Clarín</i> , 1978, 13 mai, p. 14	Cette double page retrace les conséquences et les causes d'une forte inondation à Villa Fiorito, quartier populaire situé dans le lit majeur du Riachuelo et emblématique du moindre équipement de la métropole en réseaux de drainage, d'eau, d'assainissement, de routes asphaltées.
Gouvernement métropolitain	3	Clarín. "El gran Buenos Aires es ingobernable" dijo Smart. <i>Clarín</i> , 1978, 15 mai, p. 17	Le gouverneur de la province de Buenos Aires évoque les problèmes de gouvernement liés à la fragmentation politico-administrative, législative et judiciaire de la métropole.
Récupération informelle (cirujeo)	2	Diario Popular. Así "viven" los cirujas! <i>Diario Popular</i> , 1976, 25 juillet, p. 18	L'article présente le quotidien des <i>cirujas</i> dans le <i>conurbano</i> , en évoquant le travail infantile et la marginalité sociale, faisant passer au second plan le travail des individus et leur inscription dans des circuits de recyclage.

Sources : indiquées dans le tableau. Confection : Carré, 2013.

Tableau 2.2. Les problèmes de Buenos Aires à la veille du Mondial de football 1978

Les récits de crise urbaine à Buenos Aires que produisent les décideurs urbains et les habitants ne font que prélude ceux d'une renaissance urbaine, programmée pour la veille du mondial de football de 1978.

2-La résurgence de l'urbanisme argentin

En 1977, la ville devient le blason du Processus de Réorganisation Nationale (Proceso de Reorganización Nacional) mis en marche par la force, par le gouvernement militaire. Pour légitimer de profondes transformations morphologiques menées avec une rapidité foudroyante (Oszlak, 1991 : 71), les décideurs urbains tissent des liens discursifs entre la ville de la fin des années 1970 et celle des années 1930. Placées dans la continuité de l'âge d'or de l'urbanisme argentin, les métamorphoses de Buenos Aires doivent montrer aux visiteurs internationaux, venus pour la compétition sportive mondiale, une ville moderne, qui a su prendre acte des recommandations énoncées en leur temps par des experts européens comme Le Corbusier.

a- L'âge d'or de l'urbanisme : planifier la renaissance de Buenos Aires

Le gouvernement *de facto* situe son action matérielle sur la ville dans le droit-fil d'une école d'urbanisme inaugurée près de quarante ans plus tôt. La figure emblématique de Carlos María Della Paolera, pionnier et passeur d'urbanisme en Argentine (encadré 2), ressurgit à partir de 1976 à travers des rétrospectives de ses travaux dans les grands quotidiens nationaux. La réhabilitation de son legs au début de la dictature trace un pont entre les opérations d'urbanisme passées et celles à venir. Il s'agit, d'une part, de montrer l'utilité de l'aménagement urbain à moyen terme, comme l'indique l'un des titres de journaux : « Planifier le futur. La ville grandit » (Clarín, 22 octobre 1976). D'autre part, la réhabilitation du « discours fondateur sur l'espace » (Choay, 1965) que Carlos María Della Paolera avait produit en son temps s'appuie aussi sur une redéfinition du rapport de l'homme aux éléments du milieu. L'urbanisme, « planification scientifique de l'usage adéquat du sol » (Clarín, 09 octobre 1976), est situé dans la continuité des préceptes fonctionnalistes du précurseur : « préserver l'air, la lumière, et la végétation comme des conditions de base pour la vie des citadins » (La Nación, 26 septembre 1976). Ainsi, la défense de la « qualité de vie », que les membres du gouvernement militaire jaugent à la mesure des standards européens, coïncide opportunément avec le plaidoyer de Carlos María Della Paolera contre la « dénaturalisation de l'environnement [*medio ambiente*] en ville » (Della Paolera, [1929] 1977 : 121). Cet héritage prestigieux fournit au gouvernement urbain, aux concepteurs et aux penseurs de la ville un « fonds de valeurs de références censé garantir le succès des remèdes aux maux

énoncés » (Lussault, 1998 : 523). Ce fonds est d'autant plus légitime et légitimant que Carlos María Della Paolera est bien identifié par les habitants de Buenos Aires. En effet, il avait eu à cœur de transmettre au grand public les principes d'une pensée au carrefour entre « l'art, la science et l'action » (Tucoulet, 2000 : 16). Présent dans le monde universitaire et dans les milieux de décision urbains au cours des années 1930⁶², il organise également des événements de divulgation scientifique et publie régulièrement dans la presse. Au cours des deux premières années du régime, les entretiens, discussions, et débats sur les grandes opérations de transformation de la ville abondent en références à cette figure.

⁶² Dans son article consacré à Buenos Aires, Hélène de Martonne (1935) cite Carlos María della Paolera comme l'un de ses principaux informateurs sur l'état de la ville.

Encadré 2. Carlos María della Paolera, passeur d'urbanisme

Né en 1890 et mort en 1960, Carlos María Della Paolera est l'une des principales figures de l'urbanisme en Argentine. Il est contemporain de l'urbaniste français Donat-Alfred Agache, de quinze ans son aîné, auteur du plan de la ville de Curitiba au Brésil (1941) (Tucoulet, 2000 : 9). Tout comme ce dernier, il participe à l'aventure intellectuelle de la société française d'urbanisme. Créé en 1911 en France par une poignée de géographes, d'architectes, d'ingénieurs et de paysagistes, parmi lesquels Eugène Hénard, ce groupe de réflexion est l'auteur de la première loi sur l'aménagement, l'embellissement et l'extension des villes (loi Cornudet du 14 mars 1919). C'est dans cette mouvance que Carlos María Della Paolera effectue ses études à Paris, à l'Institut Français d'Urbanisme, et présente une thèse de fin d'études portant sur une *Contribution à l'étude d'un plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension de Buenos Aires* (1927).

Séduit par l'organicisme, il oriente ses réflexions vers l'écologie urbaine, fasciné par la possibilité de « saisir la ville comme un tout, avec ses multiples boucles, ses interrelations complexes, ses seuils, ses émergences, son métabolisme » (Berdoulay, Soubeyran (dir.), 2002 : 14-15). Il situe ses travaux dans la lignée de ceux de l'urbaniste Marcel Poète, lequel « bâtit sa réflexion urbanistique sur les mêmes fondations que la géographie humaine » au cours des années 1920 (Tucoulet, 2000 : 150). Avec les géographes Jean Brunhes, Albert Demangeon, Lucien Gallois, Emmanuel de Martonne et Raoul Blanchard, Della Paolera poursuit l'œuvre de son maître à penser, participant à la revue *La Vie Urbaine*, un manifeste d'une approche intégrée des transformations matérielles, économiques et sociales des villes (Tucoulet, 2000 : 105 ; 108). Carlos María Della Paolera a également entretenu des liens scientifiques étroits avec l'architecte-urbaniste Le Corbusier, qu'il invite à séjourner à Buenos Aires. En 1937-1938, celui-ci produit un plan d'aménagement fonctionnaliste du centre de la ville (Domínguez Roca, 2005), prévoyant la destruction des bâtisses historiques des quartiers centraux.

Le souci qu'avait l'urbaniste de faire croître l'intérêt du public et des décideurs pour l'urbanisme, l'amène à organiser différents événements de divulgation scientifique. En, 1933, de retour en Argentine, Della Paolera organise une exposition des cartes de l'agglomération de Buenos Aires (Passalacqua, s.d. : 49) ouverte au grand public. Quelques années après la fin de la Seconde Guerre mondiale, en pleine reconstruction des villes européennes, il fonde le jour mondial de l'urbanisme, le 8 novembre 1949. Cette date est encore un rendez-vous important pour les aménageurs urbains du monde. Enfin, en 1976, les chroniques qu'il a publiées dans *La Nación* au cours des années 1930 et 1940 sont compilées par le géographe Patricio Randle sous le titre *Buenos Aires y sus problemas urbanos* (1977).

b- L'organicisme et le fonctionnalisme au service d'un projet de ville exclusive

Selon Vincent Berdoulay, la référence à l'organisme et à sa physiologie, pour rendre compte des autres aspects de la réalité physique comme sociale, devient un instrument privilégié de la pensée occidentale à la fin du XVIII^e siècle (Berdoulay, 1982 : 578). La vision organiciste urbaine qui fait la trame des réflexions de l'école d'urbanisme argentine a surtout vocation à donner une image palpable à la métropole et à sensibiliser les décideurs politiques à la nécessité d'avoir une vision à moyen et long terme. Carlos María. Della Paolera et le géographe Romualdo Ardissonne tentaient alors d'alerter sur la nécessité d'un plan de régulation de l'agglomération de Buenos Aires (Della Paolera (1927) 1977 : 92-115). Ils mettaient en garde contre la fascination pour les progrès vertigineux de l'agglomération, « une ville adulte à laquelle on administre des remèdes à des doses

enfantines » (Della Paolera, (1936) 1977 : 116). Ils fustigeaient « l'anachronisme urbanistique qui consiste à considérer que Buenos Aires s'achève au Riachuelo et à l'avenue General Paz [et] freine la résolution de la plupart des problèmes urbains de la capitale fédérale » (Della Paolera (1936) 1977 : 118). A grand renfort didactique, ces universitaires s'étaient efforcés de transmettre au grand public et aux politiques l'idée selon laquelle « Buenos Aires déborde les limites de la capitale fédérale » (Ardissone, 1937). Faire acte de modernité consistait donc surtout à « organiser comme un seul ensemble la gigantesque ville [possédée] en partage » (Della Paolera (1936) 1977 : 120). Les habitants seraient ainsi égaux devant le développement d'une ville aérée, dotée d'espaces verts, de moyens d'une circulation fonctionnelle multimodale et hiérarchisée⁶³.

Au cours du Proceso, les deux ouvrages programmatiques à l'origine des reconfigurations urbaines les plus profondes, *El cinturón ecológico* (1977) et *La Ciudad arterial* (1970), sur les autoroutes, ne s'éloignent pas de cette vision de la ville comme un corps vivant. Cependant, se faisant l'écho des visées du gouvernement *de facto*, leur auteur Guillermo Laura, sur lequel ce chapitre reviendra plus tard, retravaille cette approche en faveur de la ville-centre. De fait, la réhabilitation de la tradition urbanistique argentine a eu pour principal objectif de différencier la trajectoire des années 1970 et 1980 de celle de « l'urbanisme à la va-comme-je-te-pousse »⁶⁴ des décennies précédentes (*Clarín*, 14/05/1978). C'est pour cette raison que malgré le discours libéral tenu par le gouvernement dans d'autres secteurs comme l'économie, « les politiques urbaines (...) ont fonctionné comme un bastion d'investissements publics et d'interventionnisme étatique » (Jajamovitch, Menazzi, 2012 : 13).

La thématique de l'embellissement, qui a fait florès au cours des années 1930, apparaît donc dans les discours de promotion de la ville et de sa planification. Toutefois, les jeux d'échelle depuis la rue jusqu'à l'agglomération, auxquels conviait Carlos María Della Paolera dans le but d'assurer la meilleure qualité de vie possible aux habitants, disparaissent au profit d'une vision exclusive de la capitale fédérale qui éclipse le *conurbano*. Même lorsque sont esquissés des projets monumentaux, comme le *cinturón ecológico*, les banlieues de Buenos Aires sont systématiquement gommées de la carte métropolitaine. Ce prisme restrictif donne même lieu à des propos très radicaux, qui laissent entendre qu'un bon *conurbano* est un *conurbano* inexistant. Ainsi dans un article de *La Nación* peut-on lire : « le système urbain dépend d'autres systèmes pour se régénérer, ce qui ne peut advenir dans notre ville encerclée par le Grand Buenos Aires, qui la sépare de la nature. Il faudrait

⁶³ Le Corbusier est co-auteur, avec Carlos María Della Paolera, d'un plan de Buenos Aires (1939).

⁶⁴ *Urbanismo a los ponchazos* : littéralement, à « coups de poncho ».

qu'il y ait des espaces de cultures autour de la Capitale pour que Buenos Aires puisse avoir une vraie et indispensable ceinture verte. » (La Nación, 26 septembre 1976 : 14).

c- Buenos Aires «for export»

A partir du lancement du plan d'aménagement urbain de Buenos Aires en 1977, la perspective du Mondial de football de 1978 se profile à l'horizon. Il s'agit de montrer aux habitants et aux visiteurs extérieurs une image positive de la ville. Dans son ouvrage *Branding New York : how a city in crisis was sold to the world* (2008), Miriam Greenberg dit qu'à son sens, « c'est dans les années 1970 que le point de vue du visiteur et l'imagination du touriste moyen se sont transformés en préoccupations envahissantes pour les élites établies et en cours d'affirmation à New York City. » (Greenberg, 2008 : 8). Cette attention croissante coïncide avec la féroce concurrence que les autres villes du pays font à Big Apple. Tirant parti de son affaiblissement après la crise financière de 1975, ces dernières tentent d'attirer les touristes et les investisseurs en entretenant les clichés d'un New York sale, tagué, en ruine, en feu et à sang.

A Buenos Aires, le façonnement d'une image moderne et dynamique de la ville se traduit par la mise en scène des politiques urbaines que le gouvernement mène au pas de charge. Un compte à rebours égrène simultanément les avancées des opérations de reconfiguration de l'espace urbain et le rapprochement de l'évènement. « Plus que 138 jours avant le Mondial », clame le quotidien *Clarín* (14 janvier 1978). L'article « Buenos Aires «for export» » (*Clarín*, 14 mai 1978), écrit un mois avant le championnat, retrace avec précision l'image que le gouvernement souhaite projeter auprès des « touristes qui arrivent à Buenos Aires pour le Mondial de 78 ». Béton, alliages métalliques, plastiques et verrières se mêlent en une architecture moderne qui donne à la ville « aplatie » des années 1940 une ligne d'horizon verticalisée. Hérissée d'immeubles localisés dans le microcentre et la zone de Catalinas, la ville de Buenos Aires triomphe du pronostic hasardeux de la « ville sans espoir » que formulait Le Corbusier quarante ans plus tôt (*Clarín*, 14 mai 1978).

d- Les transformations du centre

Cette description de la grandeur de la ville constitue le point d'orgue d'une stratégie de production d'une ville « propre, ordonnée, et efficiente » qui traverse toute la période dictatoriale. Le politologue Oscar Oszlak (1991), les urbanistes Graciela Silvestri et Adrián Gorelik (2000) et l'historien Jorge Francisco Liernur (2001) coïncident sur ce point (Jajamovitch, Menazzi, 2012 : 13). La métaphore hygiénique doit être comprise dans un sens large dans la mesure où le

vocabulaire du nettoyage s'applique autant aux habitants qu'à l'aménagement urbain. Elle rappelle l'approche conjointe de l'hygiène urbaine et du droit de l'urbanisme que Yankel Fijalkow avait repérée pour Paris à la fin du XIXe siècle, analysant le développement des casiers sanitaires par maison et les topographies médicales (Fijalkow, 1992 : 72). La figure du balayeur, agent de la propreté, est mise à l'honneur (La Razón, 20 mars 1976 : 7). Elle s'inscrit en contrepoint à celle du *ciruja*, fouilleur de poubelles. Enfin, les équipes municipales mettent la ville « en trottoir », comme ils la mettraient en beauté (Clarín, 09 avril 1976 : 10).

A Buenos Aires, la définition des îlots à détruire pour construire les autoroutes et les immeubles parfois au nom de leur insalubrité se conjugue avec la réorganisation des fonctions urbaines. La ville dont le gouvernement militaire souhaite exporter l'image est celle de cette « ville fordiste », c'est-à-dire celle où « il n'est pas question de flâner en dehors des endroits réservés chacun à une fonction » et où il faut « rationaliser, mesurer, organiser scientifiquement » (Ascher, 1995 : 87). Le nord est voué à la densification. Les espaces vacants et verts doivent être remplacés par des investissements immobiliers. Ainsi en va-t-il de l'ancienne prison de l'avenue Las Heras (La Nación, 26 septembre 1976) et du zoo de Palermo (*ibid.*). Au sud, à l'inverse, là où la valeur foncière est faible mais où l'espace ne manque pas, doivent se concentrer les espaces verts et récréatifs. Sur l'ancienne décharge municipale de La Quema doit être érigé le parc d'attractions Interama (aujourd'hui Parque de la Ciudad), le Parc Indoaméricain, et un circuit de course automobile. Le centre administratif de la ville doit être déplacé sur un polder de trois cents hectares gagnés sur le Río de la Plata, à l'emplacement de l'actuelle réserve écologique (La Nación, 15 octobre 1977 : 26). Une grande partie des critiques qui s'élevaient au sein du gouvernement pour protester contre la destruction du patrimoine architectural ont été tuées⁶⁵.

⁶⁵ Directeur du Musée de la Ville (Buenos Aires), entretien du 12 août 2010.



Figure 2.1. « Buenos Aires is the world in one city », réclame pour le crédit agricole argentin

La « carte de visite » ainsi forgée a pourtant rendu légitime un aménagement exclusif de la capitale fédérale, comme ville-monde et comme *locus* de la compétitivité (Ciccolella, 1998 in Torres, 2001). C'est bien ce dont témoigne l'image précédente. Elle réunit autour d'un lieu emblématique et central, la place San Martín, les gratte-ciel de la modernité urbaine, la langue d'un passé commun à de nombreux Argentins (l'italien), la langue des affaires (l'anglais) et la langue d'un pays qui a fondé une partie de sa prospérité sur l'élevage. Cette réclame pour le Banco Ganadero

Argentino (crédit agricole argentin) illustre le démarrage des processus de globalisation financière et de mondialisation à Buenos Aires dès les débuts du régime militaire.

Pourtant cette entreprise ne va pas sans mal. Malgré l'invisibilité du *conurbano* dans les politiques de promotion territoriale, le gouvernement *de facto* doit composer avec cet espace, présenté comme la source de tous les maux urbains de Buenos Aires.

3-Une ville malade de son urbanisation : le Grand Buenos Aires

Durant la dictature militaire, les problèmes que posent les banlieues de Buenos Aires sont moins associés à la crise urbaine latino-américaine qu'à l'irresponsabilité des gouvernements précédents. Les grandes thématiques convoquées dans les discours et les récits de crise ont vocation à montrer la nécessité de la hiérarchisation de l'espace urbain et de la centralisation de sa gestion. Leur examen est nécessaire pour comprendre pourquoi, à partir de 1977, le *cinturón ecológico* est promu comme une solution unique à tous ces problèmes. Balkanisation et retard de développement trament les discours sur la gestion métropolitaine alors que, dans le même temps, le *conurbano* est utilisé pour cantonner la pauvreté à partir de 1976.

a- La balkanisation du Grand Buenos Aires

En 1978, le gouverneur de la province de Buenos Aires, Jean Smart, affirmait dans un entretien au journal *Clarín* que le Grand Buenos Aires était ingouvernable. Par ces mots, il rouvrait alors un débat de longue date sur la fragmentation politico-administrative de Buenos Aires. Dès la fin du XIX^e siècle d'importants débats se tiennent à propos des modalités d'administration de la métropole. Alicia Novick (1998) a retracé en détail les termes de cette discussion, qui oppose les partisans d'une ville ouverte et ceux d'une ville fermée. Dans le premier cas, il s'agit d'ajuster les limites politico-administratives de la capitale fédérale à l'expansion de la ville sur la campagne environnante. Les tenants de cette option inscrivaient l'expansion de la ville dans le cadre d'une progression de la modernité sur les terres non urbanisées de l'intérieur du pays, s'appuyant pour cela sur la dialectique entre civilisation (la ville) et barbarie (la campagne), héritée de Domingo Faustino Sarmiento (1845)⁶⁶. Dans le second, il s'agit de limiter l'emprise de la capitale fédérale au

⁶⁶ En 1845, le partisan du fédéralisme argentin Domingo Faustino Sarmiento écrit *Facundo. Civilización y Barbarie*, un réquisitoire contre le caudillisme. Selon lui, ce dernier constituait un frein à la modernisation du pays. Cet ouvrage

pôle économique, politique et culturel stratégique que devient Buenos Aires, et de diviser le territoire métropolitain en circonscriptions politico-administratives distinctes. Les partisans de la seconde option ont raison sur les premiers et le recensement de 1947 s'accompagne de la formalisation institutionnelle du *conurbano* et du Grand Buenos Aires. A l'inverse de l'usage qu'en a fait ce travail dans les chapitres précédents, cette dernière expression ne désigne alors que les municipalités dans lesquelles s'étend le *conurbano* et qui se situent dans la province. Ce n'est qu'à partir de 2003 que le terme regroupe la ville de Buenos Aires et les municipalités qui l'entourent (INDEC, 2003).

Cependant ce divorce officiel entre la capitale fédérale et ses banlieues a lieu à l'apogée du péronisme. Le discours sur l'ingouvernabilité métropolitaine tenu à partir de 1976 se fonde donc autant sur des recommandations d'ajustement des cadres de gestion dans l'esprit de l'école « réformatrice » (Jouve, Lefevre, 1999) que sur un désaccord politique profond. Dans l'entretien de 1978 avec *Clarín*, cité précédemment, le gouverneur de la province de Buenos Aires déplore l'existence de ces « deux provinces en une seule » que composent les municipalités du Grand Buenos Aires d'une part et celles du reste de la province d'autre part. Il constate que le système de division politico-administrative en municipalités « n'y fonctionne plus ». Il déclare également qu'il est impossible de continuer à gouverner dans une portion de territoire où il n'y a pas d'intégration entre la capitale fédérale, le Grand Buenos Aires, et les quatorze municipalités entre elles (Clarín, 15 mai 1978 : 17).

Certains intellectuels proches des milieux décisionnels vont même plus loin, parlant d'une balkanisation de l'espace métropolitain. Il en va ainsi de Patricio Randle, géographe acquis au gouvernement *de facto* et auteur de *Más allá de las Autopistas* (1979), un plaidoyer pour l'unification des normes d'urbanisme, de législation et de contrôle dans la métropole. C'est dans la lignée de ce constat que le gouverneur de la province de Buenos Aires propose de créer une métropole fédérale et, en guise de remède à cette balkanisation, de gommer par la force des limites politico-administratives vues comme source principale du chaos. C'est également dans cet esprit que sont prises les décisions de création d'une entité métropolitaine de gestion des déchets, le CEAMSE, et d'affaiblissement du pouvoir municipal.

b- Le retard du Grand Buenos Aires

légítima en grande partie la Conquête du désert, une offensive militaire lancée pour affermir l'emprise sur le sud de l'Argentine et annihiler les résistances des populations originelles qui y vivaient.

Cependant, en 1947, la création du *conurbano* fige davantage qu'une division politico-administrative. Elle prend acte d'un clivage entre la perception des problèmes de la ville et du Grand Buenos Aires. Dans la première, l'urbanisme est un problème esthétique ; dans le second, il faut prévenir ou guérir les effets d'un étalement urbain peu contrôlé. Les dirigeants dictatoriaux invoquent le caractère velléitaire et discontinu des politiques publiques d'aménagement du territoire antérieures pour expliquer cette divergence. Alors qu'en 1978, le centre est déjà passé du statut de ville délabrée à celui d'une ville rayonnante, attractive, en effervescence urbanistique à la veille du Mondial de football, le *conurbano* sombre sous la vindicte médiatique. Il est relaté dans des notes journalistiques aux photos éloquentes ou dans la rubrique *Cartas al País* du courrier des lecteurs de *La Nación* et de *Clarín*. La marginalité sociale et les carences en équipements de base sont régulièrement dénoncées : 38% de la population n'a pas d'eau potable ; 15% n'a pas d'égouts. Cependant, les descriptions prennent surtout pour objets de prédilection les décharges à ciel ouvert et les inondations.

Les représentations de ces maux oscillent entre l'échelle microscopique du quartier, comme Villa Fiorito, Villa Adelina, Wilde, Bernal, et celle du Grand Buenos Aires. Tendues entre les extrêmes, elles empêchent de saisir la complexité et l'hétérogénéité de cet espace. Par exemple, elles masquent la différence entre un nord au niveau de vie proche de celui des habitants du centre de la capitale fédérale, et un sud beaucoup moins bien équipé, qui attire à lui l'ensemble des représentations.

La question des décharges permet de faire tenir ensemble un discours sur l'impuissance ou le laisser-faire des pouvoirs municipaux et sur la question sociale et environnementale. La marginalité sociale y est représentée par les récupérateurs des déchets, les *cirujas*, dont le travail déclenche aussi des discours moralisateurs sur l'insalubrité. Ces derniers sont destinés à informer, et surtout indigner, le lecteur, habitant moyen de la capitale fédérale, sur les risques qu'il peut encourir en fréquentant le *conurbano*. Le 25 octobre 1976, au cœur du printemps et à l'approche de l'été, le *Diario Popular* alarme sur la décharge de Villa Adelina : « Un monde infect et malodorant se dresse aux portes de la capitale, et à proximité de bassins de natation renommés ».

En 1978, la question des inondations fait l'objet d'une médiatisation particulière. Les articles de quotidiens se concentrent sur quelques quartiers dont celui de Lomas de Zamora, et notamment la localité de Villa Fiorito. Le 4 mai 1978, une habitante de Muratore, la rue principale de cette subdivision politico-administrative, écrit à *Clarín* pour relater l'interruption complète des services de transport lors des inondations. Neuf jours plus tard, le 13 mai 1978, l'état de désorganisation de

ce même espace occupe une double page dans le même journal. L'isolement de la population, les difficultés des premiers secours, les pollutions engendrées par la stagnation de l'eau,... le portrait s'achève par le constat suivant : les travaux programmés en 1963 pour canaliser les précipitations n'ont jamais été effectués, une aberration dans un quartier de 60 000 à 100 000 habitants. Enfin, le retard des équipements de transport est abordé à travers plusieurs autres thématiques, mais c'est celle des autoroutes qui cristallise le bilan le plus négatif. En annonçant le projet de construction d'une telle infrastructure entre Buenos Aires et La Plata, le journal *Clarín* effectue un état des lieux de l'ensemble des projets avortés. Il indique que « de graves problèmes structurels ont conspiré contre les possibilités de progrès du secteur » et ont conduit au report continu de la construction d'une autoroute entre les deux agglomérations (Clarín, 6 mai 1977 : 14).

c- Un réceptacle pour les pauvres

Le *conurbano* fait-il pour autant l'objet de transformations aussi profondes que la ville de Buenos Aires ? Dans *Merecer la Ciudad* (1991), un brûlot contre les politiques publiques urbaines du gouvernement *de facto*, Oscar Oszlak indique que ce dernier a mis en œuvre une stratégie de hiérarchisation des espaces urbains. L'urbanisme de choc destiné à moderniser la ville est mené au centre, au détriment des banlieues de Buenos Aires. De fait, comme le montrera l'analyse de la construction du *cinturón ecológico*, cet équipement est édifié dans le *conurbano*, mais a pour objectif de satisfaire les nécessités en espaces verts, en infrastructures de transport et d'enfouissement des déchets de la capitale fédérale.

La transformation de cette dernière en « vitrine du pouvoir » (Pajoni, 1982 : 2) entraîne donc une séparation des fonctions de chacun des deux espaces. La logique d'exclusion socio-spatiale implacable, qui est mise en œuvre dès les débuts du régime militaire, se traduit par l'expulsion des pauvres et des déchets dans les banlieues lointaines de la ville. Cette rupture prend plusieurs directions. Tout d'abord, Guillermo Del Cioppo, responsable de la Commission Municipale du Logement (CMV – Comisión Municipal de la Vivienda) de Buenos Aires annonce la tonalité dès la première année de la dictature : « concrètement : tout le monde ne peut pas vivre à Buenos Aires ; seuls ceux qui le méritent, qui acceptent les conditions d'une vie agréable et efficace peuvent y vivre. Nous devons avoir une ville meilleure, pour les meilleures personnes » (Del Cioppo, 1980). Il est difficile de définir précisément ce que recouvre cette frange « méritante » de la population, mais à partir du plan de réforme économique, mis en place sous la houlette du ministre Martínez de Hoz (Schvarzer, 1983), il est possible de déduire que ses membres appartiennent à la « classe moyenne ». Cela signifie qu'ils travaillent dans le secteur formel et peuvent avoir accès au nouveau

marché de la consommation immobilière et automobile. L'iconographie médiatique et publicitaire des années du *Proceso* apporte quelques éléments complémentaires qui vont dans le sens des observations sur le blanchissement de la société portègne effectuées par Guillermo Jajamovitch et Luján Menazzi (2012 : 13). Ce sont de bons *vecinos* propriétaires, d'origine européenne, à la natalité maîtrisée. Ils ne participent pas aux mouvements considérés comme subversifs, tels les syndicats de travailleurs, ou les associations de réclamation du droit au logement. Les autres habitants, jugés « non méritants », et surtout les plus pauvres, issus de l'immigration du nord du pays, de Bolivie, du Pérou et du Paraguay sont soumis à une politique de ségrégation destinée à les repousser hors de la ville-centre⁶⁷.

Les mesures prises pour éradiquer les quartiers informels où ils vivent, les *villas de emergencia*, sont particulièrement violentes. Entre 1968 et 1973, des politiques de déplacement des *villeros*, habitants des *villas*, avaient été mises en place dans le *conurbano* et dans la capitale fédérale, donnant lieu au départ forcé et à la réinstallation de près de 48 000 personnes entre ces deux dates (Yujnovsky, 1984). Entre 1976 et 1980, cette politique s'intensifie. La population des quartiers informels de la seule capitale fédérale diminue de 82%, passant de 224 335 à 40 533 habitants (Szajnberg, Mann, Arias, 2005). Les logements sont arasés et leurs occupants emmenés de force en camion dans les périphéries de la ville, en pleine nuit. Ceux d'entre eux qui proviennent de l'intérieur ou des pays limitrophes sont acheminés aux frontières ou dans leur province d'origine. « En un seul voyage, par convoi spécial, des centaines d'habitants des *villas* de la Capitale ont été reconduits en Bolivie » s'enorgueillit l'intendant de la ville de Buenos Aires dans ses mémoires, *Solo los hechos* (Cacciatore, 1993 : 226). Le processus de « spoliation urbaine » auquel les pauvres sont condamnés, selon le sociologue brésilien Lucio Kowarick (1979), joue en une mécanique implacable. Refoulés vers les périphéries, ces habitants sont aussi privés du droit à la ville-centre et de l'accès aux services urbains les plus basiques.

Constat de crise, outils urbanistiques, espace à soigner sont les trois piliers sur lesquels sont édifiés les récits de la « crise » à Buenos Aires à la fin des années 1970. Ils ont conduit à ce que les problématiques urbaines traitées par le gouvernement soient centrées sur celles de la capitale fédérale bien plus développée que son *conurbano*. Parallèlement, l'argumentation déployée par le gouvernement *de facto* pour produire une ville moderne et ordonnée, avant le mondial de 1978, a donné une cohérence rhétorique à un processus de ségrégation socio-spatiale brutal. Il a légitimé le déplacement en périphérie de la ville des plus pauvres, ainsi que des déchets. Néanmoins, dans le

⁶⁷Cacciatore, 1993 et Oszlak, 1991, chapitre « Eradicación de villas de emergencia ».

cas des déchets, cette périphérisation des activités de traitement a aussi pris appui sur des débats régionaux très intenses autour du sanitarisme.

B- Ingénieurs et déchets : les débats autour du sanitarisme

Les mutations des villes latino-américaines n'inquiètent pas que les économistes, les sociologues et les urbanistes. Entre 1950 et 1970, elles soulèvent l'inquiétude d'institutions régionales qui se consacrent à la protection de la santé et peinent à définir des recommandations tant les fronts sont nombreux et nécessitent une planification sur le moyen terme. C'est dans la continuité de l'hygiénisme qu'apparaissent les discussions et les politiques de santé publique des années 1970, prenant pour maître mot le principe de précaution. « Puisque l'on ne peut guérir il faut prévenir » relevait Sabine Barles au début de son ouvrage sur la ville délétère, notant l'insuffisance des médecins et de la médecine au XVIIIe siècle à Paris (1999 : 19). Le sanitarisme mis en oeuvre en Argentine et au Brésil, et tout particulièrement sous les dictatures militaires, est une idéologie proche. Cependant, l'exercice d'une « biopolitique », avec un contrôle biologique, social et technique des citadins, y est plus prégnant. A la différence du XIXe siècle, les ingénieurs sanitaires prennent le pas sur les médecins, s'en remettant au progrès et à la technologie de la ville moderne. Désireux de mettre à l'essai les résultats des réunions internationales sur l'environnement et la protection des ressources naturelles, ils intègrent au principe de l'hygiénisme (la propreté c'est la santé) le paradigme techno-centrique (la technique c'est la sécurité), parfois assorti d'une dimension morale et sociale. Après avoir montré comment ces discussions reconfigurent le sanitarisme dans la région, il s'agira de détailler comment, à Buenos Aires, les politiques d'éradication des incinérateurs, des décharges à ciel ouvert et des récupérateurs, les *cirujas*, préparent la métropolisation de la gestion des déchets par le *cinturón ecológico*.

1-L'ingénierie sanitaire, au service de la modernité urbaine

Les débats autour du sanitarisme prennent une ampleur régionale en Amérique latine, au cours des années 1970. Ils s'organisent autour d'une profession solidement constituée, qui doit répondre aux défis d'une urbanisation rapide et de la difficulté des villes à équiper leurs habitants en services de base ainsi qu'à garantir leur santé.

a- Villes saines, pays modernes : l'élargissement régional et mondial des débats

A partir de la fin de la Seconde Guerre Mondiale, la santé reste une prérogative des États nationaux, mais fait l'objet de débats régionaux toujours plus nourris dans les Amériques. A l'échelle américaine, l'organisme panaméricain de la santé (OPS), premier organisme de coopération internationale, y joue un rôle central depuis 1902. Cependant, la participation des différents pays aux décisions sur le devenir sanitaire, et notamment celui des villes, est inégal. L'organisation des États américains (OEA) étant créée à leur instigation, les États-Unis y jouent un rôle central, tout comme dans l'ensemble des questions sanitaires du continent. Ils considèrent d'un œil attentif toutes les mesures prises en matière de santé publique dans le sud du continent et, au cours du second conflit mondial, passent des accords de coopération pour préserver leurs intérêts économiques et la santé de leurs conscrits dans les régions tropicales (Vieira de Campos, 2008 : 112). Outre le voisin nord-américain, deux grands pays dominant aussi en raison de leur trajectoire solide et longue dans l'incorporation des principes de l'hygiénisme : l'Argentine et le Brésil. Ces deux États sanitaristes s'affirment au cours de toute la première moitié du XXe siècle. Comme l'indique Anderson Narciso (2012), le sanitarisme a alimenté le feu des politiques nationalistes lors de la Première République au Brésil (Lima, Hochman, 1996). Au même titre que le service militaire, l'alphabétisation, le civisme, l'amplification du collège électoral, le sanitarisme participe à la fabrication du sentiment national. La construction de la nouvelle capitale politique de Brasilia marque un tournant sous le mandat de Juscelino Kubitschek (1956-1960). A la proue du rattrapage développementiste de « cinquante ans de progrès en cinq ans de gouvernement », la construction d'une « ville saine au cœur du Brésil » (Vieira, 2009) réunit en un même effort la maîtrise de l'urbanisation, de la santé et d'un immense territoire. Quant à l'Argentine, la « génération de 1880 » joue un rôle central dans l'impulsion du projet de modernisation nationale. A partir de leurs charges publiques, des médecins et des ingénieurs impulsent des politiques publiques d'hygiène et, forts de leurs échanges avec leurs pairs européens, prodiguent des enseignements universitaires. Il en va ainsi des cours de salubrité publique que donne le médecin Eduardo Wilde à la faculté d'ingénierie sanitaire en 1901.

A partir de 1949, l'incorporation de l'Organisation Panaméricaine de la Santé (OPS – Organización Panamericana de la Salud) dans l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) et l'Organisation des Nations Unies (ONU) entraîne une régionalisation et une mondialisation des standards de la santé, ainsi qu'un recentrement sur les villes. L'élargissement des débats qui en résulte est aussi rendu possible par la standardisation des paramètres d'évaluation des performances en matière

d'assainissement, de santé et d'hygiène publique. Dans les Amériques cette homogénéisation se traduit par la mise en synergie au sein de l'OPS des efforts menés par des associations professionnelles et des organisations institutionnelles locales. Ainsi, l'OPS consolide ses liens avec AIDIS. Cette association interaméricaine pour l'environnement et l'ingénierie sanitaire est créée en 1948 au Brésil. Des cadres techniques et des ingénieurs en provenance de divers pays latino-américains y participent. Dans le domaine des déchets, les États-Unis renforcent leur participation à l'OPS. L'Agence de Protection Environnementale (EPA – Environment Protection Agency), créée en 1970, et des organismes plus spécialisés, comme le Bureau of Solid Waste Management, portent une grande attention aux discussions tenues au sein de cette organisation. En 1976, année du coup d'État en Argentine, la compétition interétatique et interrégionale bat son plein, les Amériques remportant la course à l'éradication de la variole lancée par l'OMS (Lima, 2002 : 28).

b- L'ingénierie sanitaire, une profession pivot en sous-effectif

Homogénéisation des standards, régionalisation des discussions et mise en compétition s'appuient aussi sur la consolidation graduelle d'une profession qui a été la cheville ouvrière de l'hygiénisme depuis le début du XIX^e siècle en Europe. L'ingénierie sanitaire, et de manière plus générale l'ingénierie civile, a gagné ses lettres de noblesse en participant à la maîtrise du milieu en ville. La Société Américaine des Ingénieurs Civils (ASCE) déclare même sur son site : « sans ingénieurs pas de civilisation »⁶⁸, entendant par là, « pas de civilisation moderne ». Cependant, lorsque les bases du sanitarisme sont posées en Europe, les médecins règnent sur les débats autour de l'hygiène urbaine. Comme l'indique Sabine Barles (1999), ils côtoient les ingénieurs mais ont l'avantage dans les décisions. Poussant les édiles urbains dans leurs retranchements à l'aide d'enquêtes épidémiologiques extrêmement détaillées, ils mettent l'ingénierie au profit de leur approche de la salubrité urbaine. Nivellement, confinement, drainage, imperméabilisation et évacuation cuirassent et assainissent le corps des villes industrielles. Ce « néo-hippocratismes du siècle des Lumières » (Barles, 1999 : 19) entre en résonance outre-Atlantique. A Buenos Aires, il fait écho aux débats concomitants sur l'expansion de la jeune métropole. De ces discussions sur la ville, les chercheurs en architecture et urbanisme argentins Alicia Novick et Horacio Caride (2001) retiennent surtout les affrontements houleux entre les médecins Eduardo Wilde (1844-1913) et Guillermo Rawson (1821-1890). L'un défend l'amélioration de l'accès à l'eau et aux égouts dans l'ensemble de l'agglomération en services de base, jugeant indissociables le centre-ville et ses

⁶⁸ « Civil engineers make civilisation possible ». <http://www.asce.org/>, consulté le 2 juillet 2013.

faubourgs. L'autre plaide pour l'équipement du seul centre en services d'eau et d'égouts qui n'auraient rien à envier à Paris, triomphant partiellement de son adversaire.

Pourtant, les ingénieurs volent peu à peu la vedette aux médecins dans les décisions sur l'assainissement. En Amérique latine, ils jouent un rôle croissant dans les événements scientifiques et techniques entre 1960 et 1980. Ils agissent comme des passeurs des nouvelles technologies observées au cours de voyages en Europe et en Amérique du nord. Dans le cas des déchets, ces techniciens de la ville veillent attentivement sur les expériences d'enfouissement sanitaire telles que celles menées à Fresno (Californie) à partir de 1936. Les ingénieurs sortent frais émoulus de la prestigieuse faculté d'ingénierie sanitaire qui a toujours mis un point d'honneur à être en prise sur les préoccupations et les expériences européennes. Dans le premier chapitre de son ouvrage sur l'ingénierie sanitaire en Argentine, Rogelio Trelles place d'emblée les origines de cette discipline dans le cône sud dans la lignée des pionniers anglais et étatsunien, Edwin Chadwick et Samuel Shattuck (Trelles, 1982 : 23). Dans les années 1970, ils sont aussi convoqués à titre d'experts, de professeurs ou de consultants dans l'OPS. Ils sont des passeurs de la culture de l'assainissement, comme facteur de « santé et développement » (AIDIS) et diffusent leurs enseignements auprès des techniciens d'autres pays, que l'ensemble de la communauté juge urgent de former et de professionnaliser (Flórez Muñoz, 1974 : 22 ; Alegre, 1978 : 638). En effet, hors Brésil et Argentine, le contingent des spécialistes de cette discipline est très réduit (Flórez Muñoz, 1974 : 16). Le nombre d'ingénieurs spécialisés dans la gestion de l'eau et de l'assainissement se hisse à près de 2 000. Celui des professionnels de la gestion des déchets atteint à grand-peine 200 individus. Or, dans un contexte d'accroissement de l'urbanisation, ces derniers ne parviennent pas à faire face aux enjeux d'assainissement, d'approvisionnement en eau potable, de drainage et de traitement des déchets dans des villes qui aspirent à se moderniser.

c- De la santé à l'environnement : une redéfinition difficile

Outre le constat d'un sous-effectif technique, quelle est la nature des discussions qui s'engagent entre les ingénieurs dans des débats régionaux au cours des années 1970 ? Un troisième tournant du sanitarisme peut être relevé dans la mesure où la préservation du milieu biogéophysique et des ressources naturelles vient s'ajouter à celle de l'amélioration de l'état de santé des habitants. Cette redéfinition des préoccupations sanitaires témoigne de la volonté de prendre acte des réunions internationales contemporaines telles que le premier sommet de la Terre de Stockholm (1972) et des dynamiques impulsées à l'échelle supra-nationale, comme le programme « Man and Biosphere » lancé par l'Unesco en 1971. Le premier rapport du Club de Rome « Halte à la

croissance ? » (Meadows *et al.*, 1972) fait également office de déclencheur, notamment dans le domaine des déchets. L'épuisement des ressources minérales (matières premières et combustibles fossiles) d'une part, et la limite de capacité de charge de la Terre face à la pollution d'autre part, signalent l'urgence face à un milieu qui ne cesse de se dégrader. Malgré la sensibilité de certains ingénieurs latino-américains à cette approche systémique des problèmes environnementaux, la discipline est déchirée entre ces nouveaux mandats et les observations effectuées sur le terrain. L'accès médiocre de la population à des services urbains déficients, dans un contexte d'expansion spatiale et démographique urbaine, fait osciller la définition des priorités, sachant que les principaux efforts sont fournis pour enrayer les épidémies potentielles du choléra, de la fièvre jaune et de la fièvre typhoïde (Departamento de Hidráulica de la Facultad de Ciencias de Ingenieria y Arquitectura (UNL), 1968 : 289). Dans ces conditions, est-il possible de mener sur le même plan la bataille de la diminution de ces risques, qui passe par le raccordement aux réseaux de base, et celle de la résorption des apories de la croissance ?

A ce problème idéologique s'ajoutent des difficultés opérationnelles. Maîtrise des outils d'assainissement urbain et contention du péril sanitaire sont assorties d'un constat d'échec en matière de planification. C'est le cas en Argentine, qui, pourtant, dispose des meilleures conditions techniques possibles pour mener à bien ces travaux. Le succès très limité de la planification de l'équipement en services d'eau, d'assainissement et de déchets au début des années 1970 (Rey, 1978 : 697), entraîne un essai de redéfinition des attributions des institutions chargées de cette mission. Dans un esprit d'intégration systémique, l'une des responsables déclare, au cours du cinquième congrès d'assainissement national, qu'il est nécessaire d'intégrer les secteurs de « l'écologie, [des] ressources naturelles, [de] l'énergie, [de] l'économie politique, [de] la législation et [de] l'administration » dans le but de mieux préserver la santé publique et l'environnement (Alegre, 1978 : 634). Dans la gestion des déchets, des programmes menés à l'échelle nationale tentent de centraliser et systématiser l'observation des pollutions, la mesure des flux à traiter, la rationalisation économique de la gestion. Il en va ainsi du Service National des Déchets (SENABA - Servicio NAcional de BASuras) que certains ingénieurs tentent de mettre sur pied au sein du gouvernement après avoir constaté en 1968 les difficultés de coordination existantes entre les différents niveaux de gouvernement et les secteurs administratifs (Alegre, Mennella, Sued, 1982 : 5). Destiné aux agglomérations de plus de 20 000 habitants, il doit prendre la suite du Plan National de Nettoyage (Plan Nacional de Limpieza) ébauché en 1978 (Alegre, 1978 : 650), favoriser l'articulation des niveaux opérationnels et encourager l'apport des entités politico-administratives à un fonds de financement commun.

Cette approche plus ample s'articule avec une recrudescence de travaux d'identification des aléas liés aux dépôts sauvages de déchets, à la pollution atmosphérique et des aquifères et aux vulnérabilités des riverains. Néanmoins, les diagnostics s'en tiennent à l'échelle microscopique du quartier, ce qui limite considérablement la portée de ces travaux.

Le décalage entre les objectifs, les moyens mis en œuvre et les résultats rejoint le constat d'insuffisance qu'effectuaient d'autres ingénieurs. Ainsi, Andrés Flórez Muñoz (1974), dans les années 1970, souligne que les pays latino-américains connaissent mal leur production de déchets, ce qui freine toute possibilité d'amélioration des services. Les informations relatives à leur composition et à leur quantité sont particulièrement sporadiques. En Argentine, ce constat fait écho à des débats internes tenus dès le début des années 1960, au sein de la faculté d'Ingénierie Sanitaire et dans les institutions politico-administratives nationales de gestion de la santé et de l'assainissement. Au second congrès national d'assainissement de 1968, Aldo Mennella, professeur à la faculté d'Ingénierie Sanitaire de l'université de Buenos Aires et inséré dans les réseaux de l'OPS, retrace ainsi les expériences non abouties de systématisation des données des services de santé nationale au cours de la seconde moitié des années 1960 (Mennella, 1972 : 141-145).

Ce foisonnement d'expériences et de discussions montre qu'un corps technique solidement constitué, celui des ingénieurs sanitaires, participe de l'institutionnalisation progressive de la question des déchets comme un problème sanitaire. Le sanitarisme lui-même est redéfini au cours des années 1970, son acception faisant l'objet d'un élargissement, parfois chancelant, aux problèmes de gestion du milieu. Des pistes fécondes sont posées au cours de débats internationaux et ouvrent la question à l'échelle régionale.

2-Décharges, cirujas et incinération à Buenos Aires

Comment ces discussions se matérialisent-elles dans l'espace urbain à Buenos Aires ? Comparativement avec les autres villes latino-américaines, la gestion des déchets a bénéficié d'avancées technologiques importantes dans les années 1960, avec la mise en place de l'incinération. Néanmoins, au début de la dictature militaire, cette technique passe du statut de solution à celui de problème environnemental. Elle intègre le triptyque des maux endémiques de la ville, au même titre que les décharges à ciel ouvert et les récupérateurs (*cirujas*), qui conduit à ce que la gestion dans les limites politico-administratives de la ville soit sérieusement mise en question.

a- L'incinération face au renouveau de ses infrastructures et des échelles de gestion

La question de l'incinération des déchets est centrale dans les débats sur « les nouvelles perspectives écologiques des problèmes urbains » qui se tiennent à la fin des années 1960. Les *Clean Air Acts* successifs, promulgués en Grande Bretagne (1956) suite au Grand Smog de 1952 et aux États-Unis (1970), institutionnalisent le problème de la pollution atmosphérique. Ces décisions déclenchent l'ouverture d'un programme d'évaluation de son coût et de sa réparation dans plusieurs grandes villes latino-américaines. Il est appliqué dès les années 1950 sous l'égide du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et répond au nom de REDPANAIRE. Lancé au Venezuela, au Mexique et au Brésil, il intègre une course au contrôle de la pollution de l'air. Il est appliqué dans 87 villes de plus de 500 000 habitants retenues lors de la troisième réunion des ministres de la santé des Amériques (Flórez Muñoz, 1974 : 55), en accord avec l'OMS (Haddad, 1968 : 343). Au sud de la région, la question de l'incinération des déchets ne se greffe à ce combat pour l'air propre qu'à Buenos Aires et à São Paulo (Flórez Muñoz, 1974 : 55). A Buenos Aires, cette modalité de gestion prévaut depuis la fin du XIXe siècle (Prignano, 1998 : 213). Les premiers essais d'incinération à l'air libre se déroulent à la décharge de La Quema, juste après la terrible fièvre jaune de 1871 (Prignano, 1998 : 197-198). En 1900, face aux quantités croissantes de déchets produits par une ville en pleine expansion démographique, avec un solde migratoire positif à son apogée, la municipalité décide d'adopter une « méthode plus hygiénique ». Elle met à l'épreuve deux équipements d'incinération modernes : le système allemand Horsfall et le système anglais Baker⁶⁹. Plusieurs d'entre eux sont construits dans les marges de la ville et, dès 1908, dans les établissements collectifs – hôpitaux, écoles, marchés, couvents, garnisons militaires, hôtels – ainsi que dans les immeubles particuliers, grâce à des mesures incitatives fiscales. Cette décision permet de réduire les coûts municipaux d'enlèvement et de transport des déchets (Municipalidad de Buenos Aires, 1908 et 1909). Cependant, dans les années 1960, plusieurs ingénieurs formulent des réserves sanitaires et environnementales à l'égard des installations d'incinération. Les établissements municipaux n'ont connu que des améliorations techniques sommaires et ponctuelles depuis les années 1920, et leur capacités sont largement inférieures à celles d'autres équipements similaires dans le monde. Ils suggèrent qu'une incinération performante permettrait « l'élimination rapide et sûre des matières dangereuses par l'action purificatrice du feu », en même temps qu'une « récupération énergétique de près de 12 millions de KW/h annuels » (Rispoli *et al.*, 1962 : 8). La

⁶⁹ L'historien Ángel Prignano retrace en détail les essais d'incinération menés entre 1890 et 1920. Le système Baker l'emporte finalement sur le système Horsfall, grâce à son processus de dessiccation des déchets antérieur à la combustion, indispensable à Buenos Aires, en raison de l'humidité des ordures. (Prignano, 1998 : 217-284).

concentration des équipements individuels, mal contrôlés, mal entretenus, aux fumées peu ou pas filtrées, apparaît, quant à elle, comme la principale source de dégradation atmosphérique. Elle serait à l'origine de l'aggravation des maladies cardio-respiratoires dans la capitale fédérale, avant même la circulation automobile et les activités industrielles (Frondizi, 1972 : 100 ; Martínez Prieto, 1974 : 135). Estimés à 16 400 (Coronado Della Palma, 1974 : 172), les incinérateurs particuliers sont au nombre de six à sept par îlot (*cuadra*) dans l'hyper-centre. Cette moyenne diminue dans les quartiers plus résidentiels (entre 1 et 2 équipements par îlot). Le mauvais entretien, la mauvaise manipulation des installations et les effets de l'inversion thermique ont raison des mesures de régulation des horaires d'utilisation. Une chape de cendres en suspension s'immobilise au-dessus de la capitale fédérale, masquant celle-ci à la vue des voyageurs qui décollent de l'aéroport d'Ezeiza⁷⁰. En conséquence, l'atmosphère contient une concentration anormale en nitrogène, ammoniac, soufre, dioxyde de carbone (Coronado Della Palma, 1974 : 189). Cette méthode de gestion des déchets existe aussi dans le *conurbano*⁷¹, à San Isidro et Avellaneda par exemple. Cependant, la concentration des équipements est bien moindre d'une part, et la problématique se cristallise autour de l'usage que font les établissements industriels de cette technique d'autre part.

Les années 1960 sont cruciales pour l'incinération dans la mesure où les choix techniques qu'effectue la municipalité de Buenos Aires impliquent un investissement massif dans de nouveaux équipements plus sûrs et capables d'engendrer des économies d'échelle et d'énergie. C'est pour cette raison qu'est construite dans le quartier de Flores une nouvelle usine d'incinération moderne d'une capacité de 1000 tonnes en 1972 (Alegre, 1978 : 643). Elle est destinée à capter plus d'un tiers des flux de déchets et à les incinérer correctement avec l'aide de filtres puissants. Remise clés en main à la municipalité quelques mois à peine avant le début de la dictature, cette installation n'a jamais vraiment fonctionné (Prignano, 1998 : 311), le gouvernement *de facto* interdisant toutes les tentatives de combustion après 1977.

b- Les décharges à ciel ouvert

Cette discussion sur l'incinération est indissociable d'un autre débat technique, qui porte sur les décharges et s'étend, quant à lui, à l'ensemble des villes latino-américaines. En 1988, Claude Bataillon et Louis Panabière indiquent que « Mexico traite de manière traditionnelle une production d'ordures devenue moderne non seulement par sa masse, mais aussi par sa nature » (Bataillon,

⁷⁰ Claude Della Paolera, entretien du 20 juillet 2011.

⁷¹ Alberto Tripolfi, directeur des services publics de la municipalité de San Isidro, entretien du 22 mars 2011 ; Clarín. Lluvia de hollín sobre Wilde. *Clarín*, « Cartas al país » 1978, 17 janvier.

Panabière, 1988 : 94). Plus d'un quart des déchets ne sont pas collectés et les décharges, repoussées toujours plus loin, occupent des portions substantielles de l'espace urbain. La plus grande couvre 200 hectares et mêle, sans distinction ni contrôle environnemental, les déchets industriels et les ordures ménagères avec une part toujours plus importante d'emballages, et notamment de plastiques (Bataillon, Panabière, 1988 : 97). Le stockage à ciel ouvert constitue la règle, que ce soit dans les dépôts officiels, au nombre de cinq en 1988, ou dans les sites de dépôt clandestins. Les dangers représentés par cette accumulation incontrôlée coïncident avec ceux soulignés par les groupes d'ingénieurs sanitaires de la région, lors des congrès de l'OPS à Mexico et Port-au-Prince en 1974 et 1976. En Argentine, bien que la collecte ait connu de substantielles améliorations au cours des années qui précèdent la dictature, l'élimination des déchets reste un problème central. La prolifération des décharges à ciel ouvert, « véritables foyers de procréation des insectes et des rongeurs où ceux-ci trouvent refuge, vivres, et un milieu favorable à leur reproduction » (Mennella, 1972 : 141), affecte d'autant plus les villes, grandes et petites, qu'il n'existe pas de législation spécifique aux niveaux national, provincial, municipal. A Buenos Aires, la décharge à ciel ouvert coexiste avec l'incinération. Dans la capitale fédérale, le site de La Quema glisse, depuis 1872, le long du Riachuelo, du quartier de Parque Patricios vers le Bajo de Flores (carte 2.1.) La décharge fait l'objet de mesures d'appoint, destinées à prolonger sa vie utile mais pas à améliorer la technique de confinement. Dans le *conurbano*, les informations relatives à la superficie, au nombre et au volume des décharges sauvages dans les années 1970, sont rares. Souvent, ces sites sont de taille plus réduite et font l'objet d'analyses ponctuelles présentées dans les congrès d'assainissement (Bielsa *et al.*, 1978 : 599), mais sont rarement incorporés dans des recensements exhaustifs. Les logiques de localisation ne diffèrent guère de celles identifiées dans le chapitre 1. Les décharges se situent dans les espaces marécageux proches de quartiers construits à la hâte pour répondre à la demande en logements entre 1914 et 1960 (Gutman, Hardoy, 1992).

c- Les cirujas - une incarnation de la marginalité sociale

Il est difficile de parler des débats techniques sur l'écologie et la gestion de l'environnement urbain dans les années 1970 sans aborder la récupération informelle des déchets. Dans les années 1970, la figure du *ciruja*, présentée dans le chapitre 1, est construite autour de deux volets centraux, visibles dans les récits de crise urbaine de la dictature militaire en Argentine et dans le positionnement officiel d'institutions régionales. Le premier pan de cette représentation est celle de la marginalité des récupérateurs de déchets. Selon Marta Alegre, ingénieure sanitaire argentine, « le recyclage par sélection manuelle, par les *pepenadores* ou les *cirujas*, est une opération qui a un coût

social élevé en raison de la marginalisation et de l'exploitation de cette strate de la population et cette activité ne disparaîtra que lorsque la société aura pu leur fournir un emploi digne. » (Alegre, 1978 : 635 ; Zepeda Porras, 1974 : 4). La fascination et la répulsion qu'inspirent ces individus trouvent leur expression maximale dans les descriptions de La Quema. Les responsables politico-administratifs des années 1970 s'en enorgueillissent et s'en horrifient tout à la fois. Guillermo Laura, alors secrétaire des travaux publics, indique qu'il s'agit « de la plus grande décharge du monde, avec ses 140 hectares et ses milliers de *cirujas* ; elle est seulement dépassée par Bombay »⁷². La frontière entre la fiction et la réalité se dissout en la narration impressionniste d'un lieu où les rapports de la Commission d'Hygiène publique de la ville et les atmosphères pseudo-fantastiques de l'écrivain Leopoldo Marechal semblent parler d'une même voix⁷³.



Photo 2.1. - Quema et *Quemeros* (Archivo General de la La Nación, s.d.)

Cette photo représente les chiffonniers de La Quema en train de décharger un tombereau de déchets. Les femmes sont déjà en train de récupérer des matériaux sur le tas d'ordures existants.

⁷² Guillermo Laura, entretien du 24 juin 2010.

⁷³ Dans *Adán Buenosayres* de Leopoldo Marechal (1948), le quartier résidentiel et tranquille de Saavedra devient un espace fictionnel de non-droit qui ressemble à La Quema. Dans le parcours nocturne qu'entreprend un groupe de jeunes bourgeois, *cirujas*, feux follets, écharpes de brume, cabanes de boîtes en fer-blanc et charognes transforment la recherche anodine d'une adresse postale en un périple dans ces marges urbaines.

Les *cirujas* sont aussi présentés comme une conséquence inévitable du progrès. Ils incarnent les « problèmes posés par la modernité » et viennent compléter le dramatisme des descriptions des décharges à ciel ouvert, produites par les services de gestion des déchets et les habitants. L'extrait de la plainte adressée à la municipalité d'Avellaneda par la Société de Développement (*Sociedad de Fomento*)⁷⁴ du quartier de Villa Domínico en témoigne :

Soudain, comme au début d'un film à grand spectacle en 71mm, la scène est apparue. C'était incroyable. Dans le vrombissement continu [des insectes], plus de deux cents personnes courbées sur une cordillère d'ordures crochetaient les détritiques avec des outils et avec les doigts... (Pensotti *et al*, 1972 : 186).

Ces représentations font passer l'intérêt de la récupération au second plan (Perelman, 2007 : 119) alors même que, face à la crise pétrolière qui sévit à partir de 1973, certaines villes cherchent des solutions alternatives à la seule mise en décharge. Néanmoins, elles masquent difficilement la bonne connaissance qu'ont les décideurs et les techniciens du rôle de cette frange de la population dans la gestion des déchets. Triant, revendant, réinsérant les matériaux dans des cycles de transformation, les récupérateurs participent à la production informelle de ressources économiques. Leurs circuits sont étroitement imbriqués dans ceux de la collecte, des accords oraux existant avec les opérateurs municipaux et concessionnaires du service.

Les représentations des trois « problèmes » urbains de l'incinération, des décharges et des *cirujas* éclairent les défis économiques, sociaux et sanitaires de la gestion technique des déchets à Buenos Aires. En effet, si la dimension écologique apparaît dans les débats, c'est surtout sur les coûts de la réparation des pollutions atmosphériques, pédologiques, aquatiques que portent les discussions. Les engagements pris face à la communauté internationale exercent une forte pression sur les décisions urbaines. Par ailleurs, les transformations démographiques des villes ont mis à mal les choix sociotechniques effectués plus d'un demi-siècle auparavant. Urbanisme et ingénierie sanitaire n'en perdent pas pour autant leur lustre, et font même l'objet d'une association toujours plus étroite au cours des années 1970. Le journal *Clarín* les réunit sur la même double page consacrée à la journée mondiale de l'environnement et à la journée de l'ingénierie argentine le 6 juin 1978 (*Clarín*, 6 juin 1978). C'est également sous cette double bannière que le projet du

⁷⁴ Les *Sociedades de Fomento* désignent les sociétés locales de la promotion de la vie de quartier, et constituent dès 1910 des relais entre la municipalité et les habitants qui réclament l'accès aux services urbains.

cinturón ecológico est lancé en 1977. Il réunit en un projet d'aménagement la métropolisation de la gestion des déchets et la transformation du milieu au nom de la modernité urbaine.

C- Le *cinturón ecológico* : métropolisation des déchets et transformation du milieu

Le projet du *cinturón ecológico*, lancé à Buenos Aires en 1977, se situe à la croisée entre une approche pragmatique de l'aménagement du territoire et une approche visionnaire de l'écologie urbaine. Il a été doublement motivé par la possibilité d'appliquer un sanitarisme urbain systématique au défi de tout processus démocratique, et par celle de renforcer l'attractivité de la ville. Même si elle n'existe aujourd'hui que très partiellement, cette ceinture écologique a eu un véritable pouvoir, en tant qu'image et en tant que point de référence dans l'histoire de l'urbanisme métropolitain. Cet aménagement était initialement destiné à transformer « trois problèmes de la ville en une « solution positive⁷⁵ » : l'expansion urbaine, la gestion des déchets, l'absence d'infrastructures de transports. En participant à la construction d'une marque urbaine (*urban brand*) pour la Buenos Aires moderne et libérale des années 1970, le *cinturón ecológico* a transformé le rapport des habitants de la ville au service urbain tel qu'il a été analysé dans les chapitres 1, 2 et 3. La ceinture verte, l'enfouissement technique, les changements dans la production du service, ponctuent un processus plus large de restructuration géographique de la gestion des déchets.

Le tableau suivant retrace les grands axes de la promotion de l'équipement dans de grands quotidiens argentins, au cours des années 1976 à 1978, qui seront analysés à la suite.

⁷⁵ Alberto Bellucci, relatant l'idée initiale de Guillermo Laura, entretien du 11 juin 2010.

Thème	Titre (article de quotidien)	Mots-clés
Infrastructure verte	Clarín. Parques recreativos - plan para un sistema regional. <i>Clarín</i> . 1977, 8 janvier, p. 12	Province de Buenos Aires, municipalité de Buenos Aires, système régional de parcs récréatifs
	Clarín. Un cinturón verde para Buenos Aires. <i>Clarín</i> . 1977, 21 avril, p. 21	Système régional de parcs récréatifs, enfouissement technique
	Clarín. Parquización de áreas bajas en el conurbano. <i>Clarín</i> . 1977, 7 mai, p. 13	Planification de l'aire métropolitaine, système régional de parcs récréatifs
	Cinturón ecológico. Lo que se hizo, lo que se hará, lo que se estará haciendo. s. d., s. p.	Parcs récréatifs, expropriation, enfouissement technique, poumon vert
Valorisation foncière	La Razón. Utilización de tierras bajas. <i>La Razón</i> . 1977, 18 août, s.p.	Province de Buenos Aires, municipalité de Buenos Aires, système régional de parcs récréatifs, enfouissement technique
	La Razón. Firmárase un convenio para el relleno de las tierras anegables. <i>La Razón</i> . 1977, 5 mai, p. 16	Province de Buenos Aires, municipalité de Buenos Aires, système régional de parcs récréatifs, enfouissement technique
Accord transjuridictionnel	Clarín. La comuna porteña y el gobierno bonaerense se comprometen en una obra de desarrollo regional. <i>Clarín</i> . 1977, 6 mai, p. 14	Autoroutes, littoral du Río de la Plata
	La Nación. Convenio sobre espacios verdes. <i>La Nación</i> . 1977, 7 mai, p. 20	Systématisation du littoral du Río de la Plata, autoroutes
	La Nación. Ratificaron el estatuto del cinturón ecológico. <i>La Nación</i> . 1977, 12 octobre, p. 17	Système régional de parcs récréatifs
Enfouissement technique	Clarín. Activan obras del Cinturón Ecológico. <i>Clarín</i> . 1978, 18 juin, p.19	Province de Buenos Aires, municipalité de Buenos Aires, boisement, enfouissement technique
	Clarín. Los beneficios del relleno sanitario. <i>Clarín</i> . 1978, 12 avril, p. 20	Parcs récréatifs, enfouissement technique, littoral du Río de la Plata
	La Razón. Aplican el relleno a un vaciadero. <i>La Razón</i> . s.d., s.p.	Enfouissement technique
Protection des ressources naturelles	Clarín. Plan para la recuperación ecológica. <i>Clarín</i> . 1977, 7 avril, p. 13	Autoroutes, remblai, littoral du Río de la Plata
	Clarín. Cinturón ecológico. <i>Clarín</i> . Editorial. 1977, 4 juin, p. 6	Système régional de parcs récréatifs, espaces verts, enfouissement technique

Sources : indiquées dans le tableau. Confection : Carré, 2013.

Tableau 2.3. Promotion du *cinturón ecológico* dans les quotidiens argentins (1976-1978)

1-Géographisme, ou projet géographique ?

Il peut sembler déconcertant d'aborder le *cinturón ecológico* par ce qu'il n'a jamais été, c'est-à-dire un équipement de grande envergure, dont la construction n'a été qu'esquissée durant la dictature militaire. La diffusion médiatique qui a été réservée à ce projet pharaonique, avant même son lancement, contraste avec sa dimension inachevée sur le terrain. Comment les discours sur le territoire lui ont-ils donné corps ? L'équipement se situe entre le géographisme, cette

« représentation stéréotypée, quasi magique de l'espace, dont la simplicité facilite la diffusion » (Rosemberg-Lasorne, 2000 : 149), et le « projet géographique » celui d'une transformation intense de l'espace (Swyngedouw, 1999 : 445, 451). Sa construction sera abordée à partir de : son rôle régénérateur dans la ville ; la mise en place d'un dispositif d'expropriation de très grande ampleur ; l'image du projet diffusée dans la presse avant sa construction.

a- Les héritages : le « vert » et l'édilisme

Le *cinturón ecológico* s'inscrit dans le droit-fil de politiques édilitaires centralisées, observées en plusieurs points du monde au cours des années 1970. Pour ne prendre qu'un seul exemple, la ceinture verte, commandée par le dictateur Park Chung-Hee à Séoul en 1971, fait écho à cette opération urbanistique de grande ampleur à Buenos Aires. Cependant, la référence la plus explicitement convoquée est celle de l'édification des Bosques de Palermo, ou Parque Tres de Febrero. De 1874 à 1875, le président Domingo Faustino Sarmiento entreprend des opérations de comblement du littoral du Río de la Plata, à l'aide de résidus, de terres et de gravats. Ce gigantesque parc forestier et floral a été une référence pesante dans la formulation du projet du *cinturón ecológico*, avant même la *Green Belt* de Londres, élaborée par Patrick Abercrombie en 1944. Il parachève la domestication d'une nature dangereuse, celle du Paraná, par l'établissement d'un épais glacis forestier et floral entre le littoral et la ville⁷⁶ (Gorelik, 1998). Evoqué par Guillermo Laura (encadré 3) dans son ouvrage *El cinturón ecológico*, le projet mené par Sarmiento est également cité par les journaux qui préparent l'offensive sur les marges métropolitaines à la fin des années 1970. Quelques mois avant le lancement du projet, l'article de *Clarín* « La bataille pour les espaces verts » donne le ton. Il paraît peu après la signature d'un accord entre la capitale fédérale et la province de Buenos Aires sur la « récupération des terres basses » (*La Nación*, 26 septembre 1976), c'est-à-dire des terres inondables situées dans les lits majeurs des cours d'eau métropolitains. La transaction, qui est une pure formalité dans un contexte autoritaire, déclenche un discours de légitimation du *cinturón ecológico* organisé autour de deux thématiques : la récupération des terrains de faible cote topographique et la nécessité de créer un parc qui « comme le Bois de Boulogne, Hyde Park et Central Park, offrirait aux familles aisées et aux étrangers mais aussi aux millions d'artisans et à leur famille, un lieu d'exercice et de loisir favorable à leur santé »⁷⁷. Le comblement des marécages du Río de la Plata avait déjà été entrepris par le rival de Sarmiento, Juan Manuel de Rosas, gouverneur de la province de Buenos Aires, (1835-1852). Il

⁷⁶ En 1892, le botaniste français Charles Thays gagne le concours de directeur des Parcs et Promenades de Buenos Aires. Il crée le Rosedal, et implante plusieurs espèces d'arbres et de fleurs européennes dans les Bosques de Palermo.

⁷⁷ Message de Domingo Faustino Sarmiento au Congrès national (juin 1874), cité dans *La Nación*, 26 septembre 1976.

avait fait charrier différents types de matériaux vers 1836 pour niveler l'estran délétaire du Río de la Plata et y édifier son castillet [*caserón*] (Schavelzon, 2009). Cependant, le *cinturón ecológico* fonctionne à une toute autre échelle que ces projets cantonnés au centre de la ville. Son artisan, Guillermo Laura, propose une approche de l'espace métropolitain sous l'angle du fonctionnalisme et saisit le *conurbano* comme une page blanche sur laquelle graver l'assise dictatoriale au burin de l'édilitarisme.

Encadré 3. Les pères du *cinturón ecológico*

Guillermo Laura (avocat) a formalisé le projet du *cinturón ecológico* mais il a été secondé dans son entreprise par plusieurs spécialistes. Parmi ces derniers, Claude Della Paolera (ingénieur urbaniste) et Alberto Bellucci (architecte) ont pu être rencontrés. En 1976, ils reviennent de voyage, ou disent s'être tenus hors des tensions politiques durant la présidence d'Isabel Perón (1974-1976). Ils ont vu dans le projet le moyen de satisfaire leurs aspirations professionnelles et intellectuelles dans un contexte exempt de résistances, dû à la liquidation des organes législatifs et à la répression.

Guillermo Laura : pragmatisme libéral et autoroutes

Personnage controversé à l'origine des principales politiques urbaines menées durant la dictature, Guillermo Laura est avocat. Fils de Lauro O. Laura, constructeur de l'avenue General Paz (boulevard de ceinture de la ville de Buenos Aires), il s'intéresse aux infrastructures de transport au début de sa carrière. Entre 1960 et 1970, il participe, en tant que conseiller juridique, aux travaux de construction des barrages hydroélectriques El Chocón (Patagonie) et Salto Grande (Argentine/Uruguay). Il publie plusieurs ouvrages de divulgation qui se font l'écho du fonctionnalisme urbain des années 1970. *El cinturón ecológico. Del residuo al árbol* (1974) et *La Ciudad Arterial* (1970) lui valent d'être nommé secrétaire des travaux publics de la municipalité de Buenos Aires de 1976 à 1983. Guillermo Laura tente alors d'appliquer ces idées, ainsi que les recettes libérales qui l'ont séduit lors de ses voyages aux États-Unis. Les ouvrages d'Emanuel Savas, conseiller de Ronald Reagan, sur la privatisation des services et la gestion efficiente, ont guidé son action dans la capitale argentine.

Il rencontre toutefois un adversaire tenace en la personne de José María Peña, responsable de la commission de protection du patrimoine urbain. Deux visions s'affrontent alors autour du projet Barrio Sur, témoignant des luttes intestines au sein du gouvernement. Avec le soutien de l'intendant Cacciatore, José María Peña présente un plan de protection du quartier de San Telmo au titre du patrimoine culturel et historique de Buenos Aires. Quant à Guillermo Laura, il ne parvient pas à ses fins, qui prévoyaient l'éradication de ce qu'il considérait comme un moignon d'architecture coloniale, la construction d'autoroutes et d'avenues et l'édification d'immeubles modernes.

Claude Della Paolera : l'écologie urbaine au service de l'aménagement métropolitain

Urbaniste et ingénieur, Claude Della Paolera a suivi les traces de son père, Carlos María Della Paolera. Lorsqu'il est recruté par Guillermo Laura pour lui prêter main-forte dans le projet du *cinturón ecológico*, il revient d'un voyage de plusieurs années au Brésil. Fasciné par l'école française d'urbanisme, il est particulièrement influencé par Eugène Claudius-Petit, ministre de la reconstruction et de l'urbanisme en France à l'issue de la Seconde Guerre mondiale. Nourri de références empruntées à l'Espagne (José Ortega y Gasset) et à la France, il considère que le *cinturón ecológico* a été une opportunité, en partie brisée, d'équilibrer le métabolisme urbain de Buenos Aires et de rationaliser l'usage du sol métropolitain. Il occupe la présidence du CEAMSE de 1978 à 1983, démissionnant « non en raison du retour de la démocratie, mais parce que le changement de gouvernement interrompt la trajectoire (...) d'un travail très important » (20 juillet 2010).

Alberto Bellucci: une « muraille verte » contre l'urbanisation pathogène

Architecte, Alberto Bellucci est chargé des expropriations au sein du premier groupe opérationnel du CEAMSE, de 1978 à 1983. Il place dans le *cinturón ecológico* l'espoir que cette « muraille verte » fera barrage à l'urbanisation et améliorera la qualité de vie à Buenos Aires. Pétri de références européennes il cite le rapport *Halte à la Violence*, commandé à Alain Peyrefitte par le gouvernement français dans le but de maîtriser l'urbanisation. Largement inséré dans les réseaux artistiques et de design, il a supervisé la production de supports de promotion territoriale pour le *cinturón ecológico*. L'une de ses élèves d'architecture, Isabel Hobbs, conçoit le premier logo de la CEAMSE. L'artiste Clorindo Testa, un de ses amis, remporte le concours pour l'aménagement du premier parc construit sur des déchets, à Bancalari (General San Martín/San Isidro). Enfin, il propose la production d'un film publicitaire sur le CEAMSE par le cinéaste Eduardo Mignonia et le musicien Luis Serra.

b- L'outil : l'expropriation aux marges du *conurbano*

La première manifestation de pouvoir associée à cet ample projet est celle de l'expropriation. A Buenos Aires, cette politique est surtout connue dans le cadre de la construction des autoroutes intra-urbaines. Comme l'indiquent Guillermo Jajamovitch et Luján Menazzi, ce programme d'équipement en infrastructures de transport a été l'une des politiques urbaines les plus controversées du régime militaire. Seuls deux des neuf axes autoroutiers prévus ont été édifiés, mais ils ont entraîné des expropriations et des démolitions du tissu urbain massives et rapides. Les avancées des travaux sont rythmées par la scansion dans les journaux du nombre de *cuadras* vidées de leurs habitants, condamnées puis abattues sur le parcours de l'infrastructure de transport (Clarín, 16 août 1977 : 19). Un processus similaire, mais démunie de plume et de voix, se déroule dans un rayon de vingt à trente kilomètres autour de la capitale fédérale.

indemnisé, avec un surplus de 10% « pour les gênes occasionnées »⁷⁹. A l'inverse de la procédure précédente, qui prévoyait une indemnisation en deux temps, et « des procès interminables », cette nouvelle mesure a pour objectif d'accélérer la prise de possession des parcelles, et d'enclencher les travaux de transformation urbaine plus rapidement.

Dans le cas du *cinturón ecológico*, cet outil particulièrement puissant permet au gouvernement urbain de s'emparer rapidement, et à moindre prix, des terres de petits exploitants agricoles ou de celles qu'occupent sans titre de propriété des populations pauvres. Le capital initial du CEAMSE, réparti à égalité entre la municipalité de Buenos Aires et la province de Buenos Aires, est consacré au financement des expropriations. A titre de comparaison, il s'élevait à 2 milliards de pesos en 1977, soit à peine 10% du montant investi par la municipalité de Buenos Aires dans l'indemnisation des expropriations liées à la construction des autoroutes (Clarín, 09 mai 1977 : 18-19). Guillermo Laura signale la faible valeur des terres, en évoquant la mauvaise connexion à l'espace urbain du tronçon aujourd'hui desservi par le Camino al Buen Ayre : « Avec la construction de l'autoroute, le prix du foncier a doublé ; avant c'était un endroit inaccessible ». L'architecte Alberto Bellucci chargé du relevé précis des parcelles à exproprier, retrace les difficultés de circulation dans les périphéries qu'il ne connaissait pas, « que personne ne connaissait !! »⁸⁰. L'opération prévoit l'expropriation de 14 250 hectares, sur une longueur de 150 kilomètres, et selon trois tronçons : le Camino Parque al Buen Ayre ; l'arc sud-ouest ; et au sud-est, le littoral du Río de la Plata depuis le Parc Pereyra Iraola jusqu'à la capitale fédérale (carte 2.1.). Trois impératifs pèsent sur le façonnement de ce glacis entre ville et campagne, à l'épaisseur variable. Tout d'abord, sa réalisation doit « causer le moins de conflits possibles » et tout particulièrement les opérations d'expropriation. Ensuite, il doit connecter trois axes routiers qui convergent vers le centre de Buenos Aires et dont la junta prévoit le renforcement : la Panaméricaine, l'axe Ouest, l'autoroute Buenos Aires – La Plata. Enfin, il doit relier, par une infrastructure verte semi-circulaire un archipel forestier métropolitain composé du secteur insulaire du delta du Paraná au nord, des 5 000 hectares de « l'île de verdure » du camp militaire Campo de Mayo au nord-ouest, des 600 hectares des Bosques de Ezeiza au sud et des 10 000 hectares du parc Pereyra Iraola.

⁷⁹ Guillermo Laura, entretien du 24 juin 2010.

⁸⁰ Alberto Bellucci, entretien du 11 juin 2010.



Photo 2.2. La construction du Camino al Buen Ayre (CEAMSE-b, 1979)

Cette photographie aérienne, monumentale, représente la force de la technique, à l'œuvre dans la construction du Camino al Buen Ayre. Les bretelles de l'échangeur autoroutier s'enlacent dans un espace périphérique à l'agglomération et encore non construit, ouvert à la démesure du projet du *cinturón ecológico*.

Le discours technocratique sur les vertus de l'équipement dissimule les fortes réticences que manifestent les petits agriculteurs des périphéries urbaines face à cette expulsion de leurs terres de production (Oszlak, 1991). Le *cinturón ecológico* doit occuper les espaces vacants, « remplis d'intrus »⁸¹, et chasser plus loin encore les populations pauvres expulsées de la ville. De fait, ni les uns ni les autres n'ont trouvé d'oreille attentive auprès des quotidiens, qui, en bons élèves de la propagande, étaient occupés à relayer les avancées officielles de l'équipement. Les expropriations

⁸¹ Alberto Bellucci, entretien du 11 juin 2010.

périphériques ne rencontrent que l'œil distrait d'un lectorat qui vit dans la capitale et connaît mal le *conurbano*. Elles sont légitimées dans l'iconographie officielle par une représentation de l'équipement sur un espace neutre, à conquérir.

c- L'image : une infrastructure verte

Au « projet géographique » d'expropriation accélérée se superpose l'usage d'un géographisme qui a survécu à l'interruption des expropriations massives, en 1983, au retour de la démocratie. Comme l'indiquent les brochures destinées au grand public, le ruban semi-circulaire, qui entoure la métropole doit permettre de « récupérer des terres de faible cote topographique, et produire des espaces verts » (CEAMSE, 1977). C'est à cette dimension de l'équipement que les articles de presse se rapportent le plus, l'autoroute arrivant au second plan, et l'enfouissement des déchets au dernier. De la même manière, les présentations nationales et internationales, scientifiques, techniques et médiatiques de l'équipement signifient l'avancée du projet en égrenant les parcelles transformées en parcs. « Bancalari, General San Martín, Santo Domingo, le cours d'eau Reconquista, E. Echeverría » énumèrent les représentants du CEAMSE au premier congrès latino-américain d'écologie urbaine, en 1982. La rhétorique végétale domine le discours sous l'angle d'« un vert régional » (Bellucci *et al.*, 1982). Sur les photos, des paysages forestiers, fleuris de plantes et d'espèces européennes préfigurent le devenir de l'équipement. A ce géographisme de la ceinture verte s'ajoute une démarche de promotion du projet comme espace d'avant-garde. La géographe française Muriel Rosenberg-Lasorne (2000) a montré que les projets urbains de Montpellier, Lille et Amiens ont pris appui sur des figures artistiques de renom, sollicitées pour donner de la consistance culturelle aux chantiers de revalorisation des villes. Cette stratégie est également utilisée par les artisans du *cinturón ecológico*. Alberto Bellucci relate que l'artiste et architecte contemporain Clorindo Testa a été convoqué pour l'aménagement paysager du premier parc récréatif construit sur les 600 000 tonnes de déchets de Bancalari. De manière symétrique à cette promotion, le *conurbano* industriel, peuplé et populaire a sombré dans l'iconographie sous de coquets pavillons périurbains (figure 2.2.).

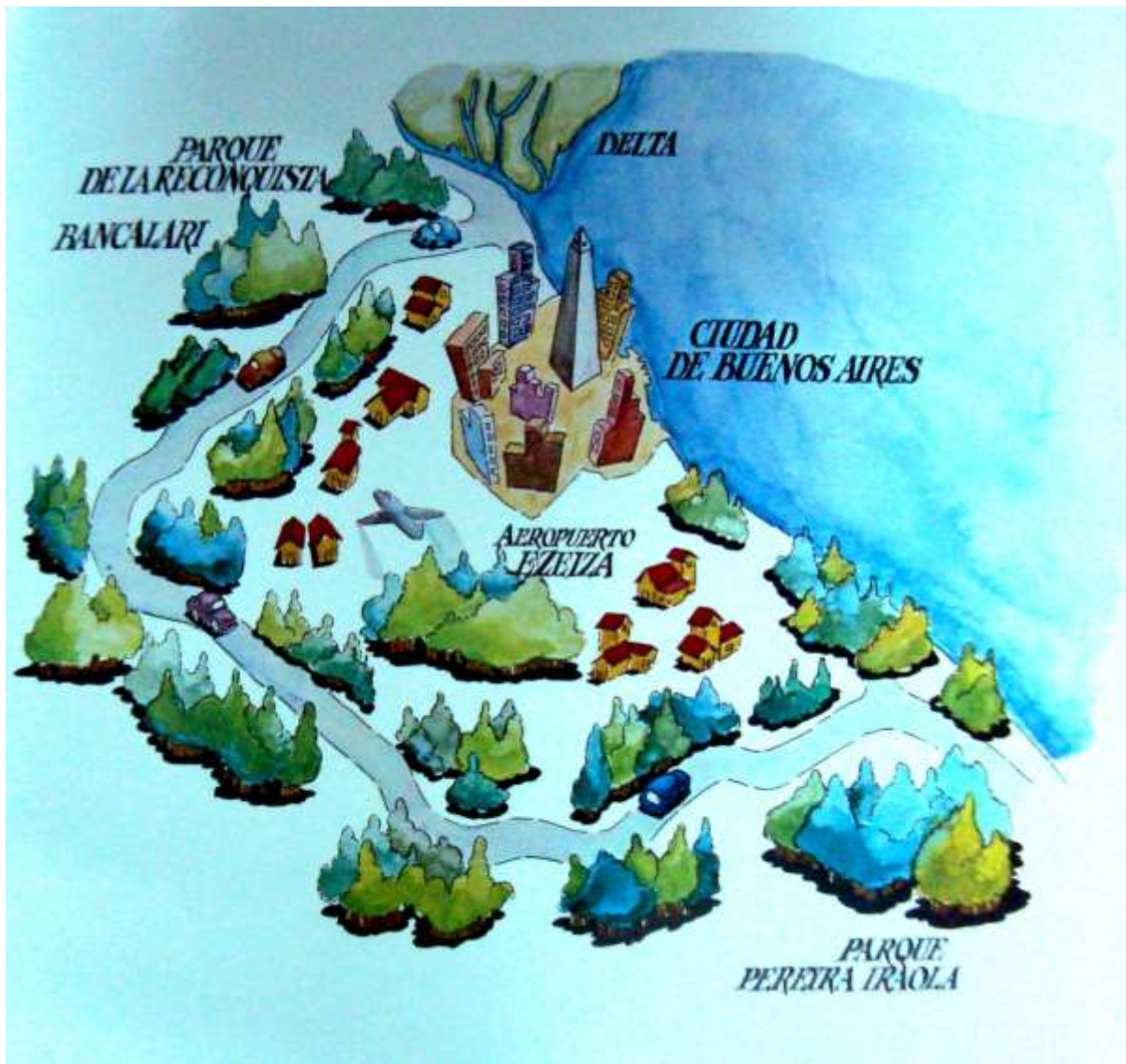


Figure 2.2. La ceinture verte autour de Buenos Aires (CEAMSE-b, 1980)

A la suite de Muriel Rosenberg-Lasorne (1997) on peut considérer que le *cinturón ecológico*, comme message publicitaire, substitue à la raideur du processus de transformation de Buenos Aires en une ville exclusive, le spectacle d'un monde où il est naturel de vivre dans une version argentine de l'« *American Way of Life* ». Cela signifie posséder un véhicule personnel, alors que ce n'est une réalité que pour 10% de la population urbaine en 1977, venir se divertir dans les espaces privés et payants de la « muraille verte »⁸², vivre dans une famille à la natalité normée et contrôlée, d'origine européenne. En outre, l'équipement agit comme un glacis entre l'intérieur de l'Argentine, émissaire de populations pauvres, et la capitale fédérale. Il dresse un cordon sanitaire autour de celle-ci, dont

⁸² Expression employée par Alberto Bellucci pour faire référence au *cinturón ecológico*, entretien du 11 juin 2010.

les acteurs jugent qu'elle doit être protégée des dérives de « l'accroissement de l'urbanisation, de la densité urbaine, et de la transgression des règles sociales » (Della Paolera Claude, 1981 : 1).

La rhétorique de la frontière est d'autant plus frappante qu'au cours des années 1970, les plus grandes villes expérimentent un effacement progressif de la dichotomie ville-campagne, et voient émerger des villes-régions à la trame plus ou moins lâche, avec leurs centralités périphériques.

2-La dimension métropolitaine du sanitarisme

Dans le dispositif du *cinturón ecológico*, la dimension sanitaire se vérifie surtout à travers la systématisation de la méthode de l'enfouissement technique, ou *relleno sanitario*, en espagnol. Or, comme pour la diffusion de l'image de la ceinture verte, cette méthode oscille entre un pôle d'ordre visionnaire et un pôle d'ordre pragmatique. Cette terminologie est empruntée au sociologue du droit Antonio Azuela (2006), qui distinguait les pratiques des techniciens de l'environnement et celles des défenseurs idéologues de la nature, comme les ONG environnementalistes et écologistes. Méthode, espoirs d'amélioration de l'écologie urbaine, et verrouillage juridique, institutionnel et administratif du système métropolitain de gestion des déchets se conjuguent dans le *cinturón ecológico*.

a- Une méthode : l'enfouissement technique

A Buenos Aires, l'apparition de l'enfouissement technique coïncide avec un bilan des coûts du traitement des déchets. Les tenants du projet du *cinturón ecológico* argumentent que cette méthode est plus économique en termes de prix à la tonne que celle de l'incinération. Elle nécessite un entretien technique moindre et permet de garantir la sécurité sanitaire, la préservation de l'atmosphère, des eaux et des sols (Bielsa et al, 1978 : 600) et la prévention des inondations (Mennella, 1972 : 145). Sur un mode exploratoire, sept sites sont activés en 1968 par le ministère provincial du Bien-Être Social et le Secrétariat national de la Santé Publique dans le *conurbano* de Buenos Aires. Ils se situent dans les banlieues de la métropole et absorbent un tiers de la production de déchets, soit 5 700 tonnes de résidus ménagers et industriels, ceux du *conurbano* et de la capitale fédérale compris (Mennella, 1972 : 144). Leur capacité est très variable, oscillant entre 800 tonnes (Tres de Febrero) et 35 tonnes de déchets (San Fernando) par jour. Cependant, la méthode de l'enfouissement technique est encore au banc d'essai dans les années 1970. Elle est mal identifiée par les habitants et les opérateurs des services d'hygiène urbaine. Avec une indignation palpable, le

compte-rendu de l'enquête « sociologique » dans la décharge à ciel ouvert de Villa Domínico en 1972 en témoigne :

Face à la conscience de la valeur de l'enfouissement technique qui existe parmi ceux qui connaissent le système [de l'enfouissement technique], une distorsion apparaît parmi ceux qui ne le connaissent pas. (...) Cette confusion provient, à notre avis d'une absence d'information sur le système et ses avantages. Même quand il y a des sociétés de riverains dans le secteur, peu d'habitants y participent. L'absentéisme aux réunions engendre une déformation dans l'appréciation du problème. La décharge à ciel ouvert [*basural, quema*] est considérée comme un synonyme de l'enfouissement technique, et celui-ci, en vertu de cette assimilation, apparaît comme vecteur de mouches, de moustiques, de rongeurs, de *cirujas* et d'inondations ; éléments que, justement, ce dernier a pour but d'éliminer. (Pensotti *et al.*, 1972 : 190-191)

Ces expériences sont suivies de la transformation du sud de la ville de Buenos Aires en un laboratoire expérimental et préparatoire au *cinturón ecológico* en 1976. Dans le cadre du réaménagement de la ville de Buenos Aires et du déplacement exprès des espaces verts au sud de la ville, l'enfouissement technique est mis en scène dans les quotidiens comme un préalable sanitaire au surgissement du parc d'attractions Interama, du parc floral Indoamericano, du circuit automobile et du complexe de tennis Roca. Sur les cendres du site de l'ancienne décharge à ciel ouvert de La Quema, les pelleteuses et les camions s'activent, animant les photos et les schémas explicatifs du devenir du sud de leur ballet mécanique. Dans les faits, il ne s'agit que de déverser un peu de terre sur les déchets, de la compacter puis d'y planter de la végétation. La pratique n'a rien de l'enfouissement technique labellisé par l'Association des Ingénieurs Civils Américains (ASCE) si ce n'est sa phase finale, celle de l'aménagement paysager. La « suppression des pollutions » que vante l'accord entre la ville de Buenos Aires et la Province de Buenos Aires en vue du *cinturón ecológico* se limite à sa plus simple expression au sud de la ville. L'assainissement signifie surtout limiter les odeurs produites par l'accumulation et la décomposition des déchets, supprimer la prolifération de la biodiversité nuisible et interrompre l'activité des *cirujas*.

b- L'amélioration du métabolisme urbain : rhétorique ou pratique ?

Ce court-circuit rhétorique entre une méthode de confinement des déchets pratiquée au lance-pierre et une modalité de récupération foncière expresse, pose les bases d'une mise en pratique avec des quantités de déchets plus importantes, et sur des superficies sans commune mesure, sur le littoral méridional métropolitain, à Villa Domínico. Ce site est le premier équipement du *cinturón ecológico* à ouvrir ses portes en 1977, après un bref essai à Bancalari, au nord de la métropole. Néanmoins, outre la dimension de modernisation du sud de l'agglomération, s'y ajoute un discours sur la fonction métabolique de l'enfouissement qui emprunte assez librement aux idées du

philosophe espagnol José Ortega y Gasset. Celui-ci a été le fer de lance du second *regeneracionismo* espagnol et l'un des plus fervents défenseurs de la modernisation hydraulique de l'Espagne après les indépendances hispano-américaines (Swyngedouw, 1999). En exergue de la revue de vulgarisation *Noticias Cinturón Ecológico* de 1983 (CEAMSE-b, 1983), figure cette maxime de l'homme de lettres : « on ne prête pas assez attention au fait qu'en rigueur, la Terre est inhabitable par l'homme. Pour pouvoir y vivre, celui-ci doit intercaler entre tout lieu terrestre et sa personne des créations techniques qui modifient le milieu, et par ce moyen, le lui adaptent »⁸³. Claude della Paolera, bras droit de Guillermo Laura, cite à l'envi José Ortega y Gasset. Paraphrasant ce dernier, il explique tout d'abord que l'équipement d'enfouissement des déchets avait vocation à devenir une « colonne vertébrale »⁸⁴. Ensuite, dans l'esprit du sous-titre donné par Guillermo Laura à son ouvrage programmatique éponyme, « du déchet à l'arbre » [*del residuo al árbol*], il indique que le projet reposait bien sur une vision intégrée du cycle des déchets dans la métropole. Les résidus devaient se transformer en un terreau fertile pour nourrir la croissance de milliers de végétaux.

Il a été difficile d'explorer cette piste, notamment en termes de données chiffrées et de performances réelles. Néanmoins, deux observations s'imposent. Tout d'abord, l'idée du métabolisme urbain performant, où la ville est capable d'incorporer ses déchets dans des cycles de valorisation est dans l'air du temps. Ainsi en 1981, l'écologue australien Stephen Boyden et son équipe publient-ils un ouvrage sur le métabolisme de Hong Kong, profitant de la situation insulaire pour la transformer en laboratoire de mesure des échanges de matières. Dans un second temps, il faut indiquer que le métabolisme auquel se réfèrent les fondateurs du *cinturón ecológico* est circulaire et non linéaire (Coutard, 2010 : 193). Les déchets sont bien prélevés, évacués, mais leur confinement doit leur assurer un recyclage en tant que portion utile de la métropole, celle des lieux de divertissement. Cette stratégie est décisive parce que plusieurs ingénieurs sanitaires prévoient, à raison, une multiplication par trois des quantités de déchets à enfouir pour l'an 2000. Dans les revues *Noticias Cinturón Ecológico* que le CEAMSE destine à ses prestataires de services et à diverses institutions, une iconographie et une photographie abondantes, en couleurs, illustrent les proportions gigantesques des travaux menés, où la technique est mise au service du modelage de la limite métropolitaine.

⁸³ Cette citation, tirée d'un ouvrage intitulé *El hombre y la medida de la tierra*, est apocryphe à ce jour. Ce titre n'existe pas dans la bibliographie de l'écrivain et essayiste espagnol.

⁸⁴ En se réappropriant le titre de l'œuvre majeure de José Ortega y Gasset *La España invertebrada*, Claude Della Paolera parle d'une « Argentine invertébrée ». En automne 1980, il utilise l'expression de colonne vertébrale pour parler de l'infrastructure du *cinturón ecológico*.



**Photo 2.3. Vue aérienne de la construction du site de Villa Domínico
(CEAMSE-b, 1979)**

Au premier plan, les cellules d'enfouissement des déchets en cours de construction.

c- Le verrouillage du système métropolitain

La dernière étape de cette transformation de la ville par les déchets, ou par leur dissimulation, repose sur plusieurs décisions techniques et législatives : la première d'entre elles consiste à créer un cadre normatif pour éliminer la pratique du *cirujeo*, de l'incinération, et, plus généralement, du système de La Quema. Des lois contraignantes visant à conserver l'ordre public et la propreté atmosphérique sont promulguées avant même le lancement du *cinturón ecológico*. L'ordonnance 33 581 interdit le chiffonnage dans la ville de Buenos Aires et remet la propriété des déchets aux entreprises chargées de leur collecte. Dans la province de Buenos Aires, le décret-loi 9 111/77 prohibe le recours à d'autres méthodes que l'enfouissement technique dans le périmètre métropolitain. Une décision technique parachève le tout et c'est probablement celle qui obtient le retentissement le plus important dans la presse écrite et les moyens de communication audiovisuels. Les incinérateurs privés, ceux des immeubles, doivent désormais être remplacés par un autre procédé, celui du compactage. A l'occasion de la célébration du Jour de l'Air Pur (12 janvier), les journaux *Clarín* et *La Nación* sont inondés de réclames publicitaires pour ces machines

qui compriment les ordures ménagères en blocs cubiques. L'éditorial du 11 janvier 1978 de *Clarín* est consacré à différencier incinérateurs et compacteurs et à détailler les conditions de l'achat d'un tel équipement. Il propose également une double page scientifique sur les avancées technologiques en matière de compactage individuel. L'objectif de cette machine est surtout de réduire à néant la récupération que les *cirujas* pratiquent dans la rue et les poubelles avant le passage du camion. Il s'avère presque impossible d'extraire quoi que ce soit du cube final compacté.

Texte et numéro	Circonscription	Objet	Annonce dans les quotidiens
Ordonnance 33 291 1976	Municipalité de Buenos Aires	Régulation de la pollution atmosphérique	Clarín. Será combatida en la ciudad la contaminación ambiental. <i>Clarín</i> . 1976, 31 décembre, p. 19
		Interdiction de l'incinération	Clarín. La muerte del incinerador. <i>Clarín</i> . 1977, 14 janvier, p. 12
Ordonnance 33 581 1977	Municipalité de Buenos Aires	Régulation des normes d'hygiène urbaine	Clarín. Unifica la Comuna las normas de higiene. <i>Clarín</i> . 1977, 15 juin, p. 52
		Interdiction du <i>cirujeo</i>	La Razón. "Cirujeo" ahora se acabó. <i>La Razón</i> . 1976, 7 mai, p. 3
Registre commercial	Municipalité/Province de Buenos Aires	Loi du <i>cinturón ecológico</i>	La Nación. Ratificaron el estatuto del cinturón ecológico. <i>La Nación</i> . 1977, 12 octobre, p. 17
Décret-loi 9 111 1977	Province de Buenos Aires	Traitement des déchets dans les municipalités du Grand Buenos Aires	—
Décret-loi 9 763 1981	Municipalité/Province de Buenos Aires	Expropriations	Clarín. La verdad sobre la autopista. <i>Clarín</i> . 1977, 9 mai, p. 18-19

Sources : indiquées dans le tableau. Confection : Carré, 2013.

Tableau 2.4. Le verrouillage législatif du système métropolitain des déchets du CEAMSE

A ce premier verrouillage technique, législatif et opérationnel, s'en ajoutent deux autres. Dans le cadre d'un recyclage spatial, et d'une permanence des installations de gestion des déchets, les usines d'incinération qui fonctionnaient encore – Chacarita, Flores et Pompeya – sont détruites et remplacées par les stations de transfert. Guillermo Laura relatait avec emphase la difficulté du gouvernement militaire à évincer les *cirujas* de la Quema du Bajo de Flores, mais aussi à rompre les relations commerciales informelles entre récupérateurs et conducteurs de camions de collecte⁸⁵. Le déplacement radical des décharges dans les périphéries du *conurbano* et l'interdiction de la revalorisation des déchets apparaissent à son sens comme l'unique option pour déraciner cette activité. Le basculement de la gestion des déchets de l'espace municipal vers l'espace métropolitain

⁸⁵ Guillermo Laura, entretien du 24 juin 2010.

se traduit aussi par l'établissement d'une nouvelle interaction entre sites de traitement et autoroutes. Ces dernières servent au transport des déchets, et les sites d'enfouissement servent à la construction des autoroutes, en « asséchant » les terrains marécageux sur lesquels il s'agit d'édifier ces équipements de transport. Cette relation de cause à effet qui n'était pas évidente est facilitée et naturalisée par la médiatisation des expériences au sud de la ville, mais aussi par le récit que les journaux font de l'état de délabrement du sud de l'agglomération. A Buenos Aires, il s'organise surtout autour de la construction d'un nouvel axe routier, le Camino al Buen Ayre, et du renforcement de l'axe Buenos-Aires-La Plata.

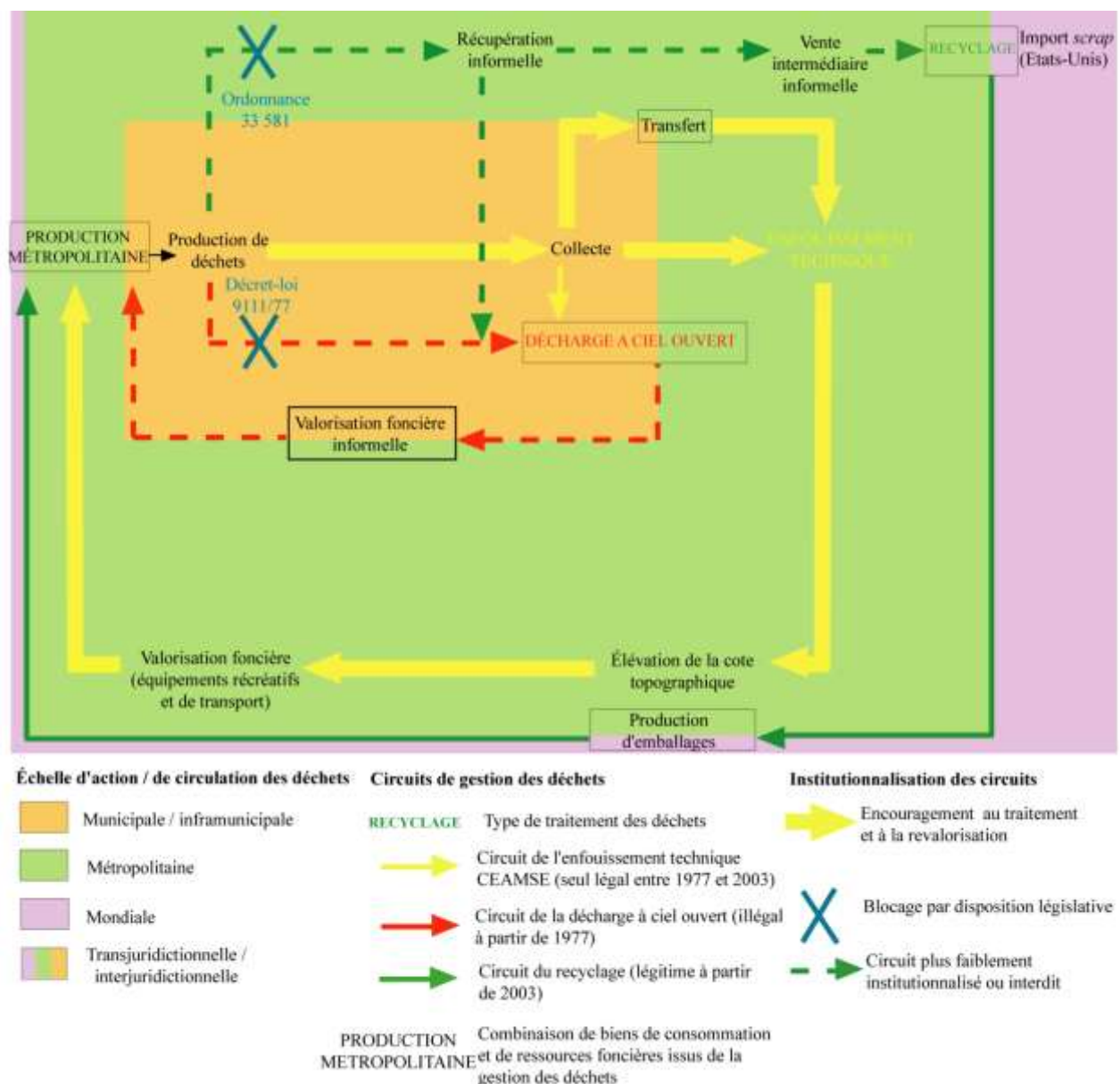


Figure 2.3. La gestion métropolitaine des déchets – 1977 - 2003

La diffusion de cette méthode auprès du grand public a surtout servi à attester de l'obsolescence de pratiques d'incinération qui avaient reposé sur l'investissement dans des équipements coûteux, aux fortes inerties en matière d'orientation technique. Elle justifie le basculement de la gestion des déchets vers une échelle métropolitaine et cimente même le bien-fondé de ce choix sur les bénéfices que le *conurbano* retirera de l'enfouissement des déchets de la ville dans les périphéries. Comme la capitale fédérale, il verra surgir de nouveaux équipements de circulation, une ceinture verte avec des parcs de loisirs, la garantie d'une gestion sanitaire et environnementale des déchets. Cependant, si ces thématiques ont largement irrigué la presse, sous l'angle de la prospective, avec un bilan régulier de « ce qui s'est fait, ce qui se fait, ce qui se fera » (Clarín, s.d., s.p.), on peut se demander s'il en a été de même pour le dispositif institutionnel du CEAMSE.

3-Le CEAMSE – un modèle du retrait de l'État

De 1977 à 1984, le CEAMSE s'appelle Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad de Estado (*Le CEAMSE*), et pas encore Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad de Estado (*La CEAMSE*). Au-delà du projet urbain du *cinturón ecológico*, la création du CEAMSE se situe au croisement entre la recherche de l'accroissement de la compétitivité économique et le désengagement progressif de l'État, selon un modèle libéral inspiré des États-Unis⁸⁶. Le déploiement de la privatisation périphérique des activités de gestion des déchets engage donc à nuancer le constat de Guillermo Jajamovitch et Luján Menazzi (2012 : 13). Si les travaux d'aménagement urbain restent dans le giron de l'État, au sens où ils sont financés par les ressources publiques, dans le cas des déchets, leur dimension opérationnelle est déléguée à de grands groupes économiques, voire des acteurs privés transnationaux.

a- La promotion d'un organisme issu de la privatisation périphérique

La conférence que Claude Della Paolera, alors directeur exécutif du CEAMSE, donne à New York en 1981 devant la Société Américaine des Ingénieurs Civils (ASCE) constitue un bon point de départ. Conçue d'emblée pour être le « cerveau », ou le « mécanisme de coordination et de délégation » du service de gestion des déchets, la société d'État fonctionne selon quatre paramètres. Elle doit faire preuve de clarté dans les objectifs énoncés, de souplesse opérationnelle, de subsidiarité et de *management capability* (Della Paolera Claude, 1981 : 3). Comme l'indique María

⁸⁶ Emanuel Savas, tout particulièrement. Ce conseiller de Ronald Reagan a produit de nombreux ouvrages sur la privatisation des déchets et a été cité durant l'entretien avec Guillermo Laura, ainsi que dans un ouvrage sur les finances municipales de la province de Buenos Aires durant les années 1990 (Porto, Urbiztondo, 1995).

Inés Bombal, « le CEAMSE a été présenté à l'opinion publique comme un exemple de subsidiarité étatique, mais en réalité, c'était un cas de privatisation périphérique, dans la mesure où les tâches ont été confiées à des concessionnaires et sous-traitants privés » (Bombal, 1988 : 25). La privatisation périphérique a été analysée par l'économiste Jorge Schvarzer, dans le cadre de ses travaux sur la réorganisation nationale de l'économie menée entre 1976 et 1983, par le ministre Martínez de Hoz. Jorge Schvarzer souligne que de nombreuses sociétés d'État avaient déjà eu recours à la sous-traitance de certaines de leurs activités, mais qu'à partir de 1976, la politique économique exerce une forte pression « sur toutes les entreprises et les organismes étatiques pour qu'ils privatisent le plus grand nombre d'activités auparavant exécutées sous forme directe. L'objectif de la privatisation périphérique est devenu un but presque indépendant de sa rationalité économique ou opérationnelle » (Schvarzer, 1982 : 61). En raison de sa localisation dans la métropole, le CEAMSE représente l'un des exemples les plus aboutis de ce processus qui a touché d'autres secteurs de l'économie argentine : « les potentialités offertes par un marché de près de dix millions d'habitants, comme celui de Buenos Aires, ont permis la conception de projets presque impensables en tout autre endroit du pays. » (Schvarzer, 1982 : 75).

Concrètement, la promotion de ce dispositif de privatisation périphérique se fonde sur deux arguments. Le personnel du CEAMSE est très réduit à ses débuts et les investissements que font la province de Buenos Aires et la ville de Buenos Aires pour lancer une opération d'aménagement du territoire aussi importante sont également minimes. Dans le premier cas, Guillermo Laura, au cours d'un entretien, et Claude Della Paolera dans la conférence de New York, indiquent respectivement que pour cet immense projet, il n'a été nécessaire de réunir en tout et pour tout qu'une soixantaine de personnes dans le CEAMSE. Le reste du personnel technique provenait des entreprises concessionnaires de la construction des stations de transfert, des sites d'enfouissement, des autoroutes, des organismes de contrôle et de conseil en matière d'ingénierie sanitaire (Oszlak, 1991 : 245).

b- Le financement de la gestion des déchets

Dans le second cas, malgré une augmentation plus générale des ressources et des dépenses publiques sur la même période (Schvarzer, 1981), les territoires politico-administratifs actionnaires de l'entité (capitale fédérale et province de Buenos Aires) n'ont investi que deux milliards de pesos de 1977 dans sa création. De fait, ce budget n'était pas un problème dans la mesure où le CEAMSE agissait comme un organisme facilitateur des activités des investisseurs privés (Jouve, Lefevre, 2003 : 15). L'échelonnement chronologique de la construction du *cinturón ecológico* devait

permettre le financement des opérations d'expropriation par ces fonds, et la construction de l'autoroute par la taxe que payaient les municipalités pour chaque tonne de déchets enfouis. C'est pour cette raison qu'aujourd'hui il ne subsiste du *cinturón ecológico* que les points d'appui du tracé de l'autoroute ainsi que le tronçon du Camino al Buen Ayre. La mise en place de l'enfouissement avant toute autre opération, ainsi que l'obligation dans laquelle étaient les municipalités d'envoyer leurs déchets dans les sites du CEAMSE, n'avaient d'autre but que de collecter des fonds suffisants pour engager la construction des autres équipements. La location des espaces verts à des clubs privés de sport ou de loisirs, et les péages perçus pour l'usage de l'autoroute, parachevaient le système financier (Della Paolera, 1981 : 6).

La plupart des travaux sur la période de la dictature tendent à assimiler le processus de privatisation périphérique de la gestion des déchets dans la ville-centre et dans le *conurbano*, alors qu'il prend des traits différents dans les deux espaces. La « monopolisation des services publics par des contrats léonins » (Bombal, 1988 : 29), que les municipalités sont très largement encouragées à passer, en est, sans aucun doute, l'une des conséquences principales dans le *conurbano*. Toutefois, la distribution inégale des équipements du *cinturón ecológico* dans l'espace métropolitain et l'obligation d'y recourir doivent aussi être prise en compte. Alors que la municipalité de Buenos Aires affrontait un véritable problème d'espace pour gérer ses déchets à la fin des années 1970, ce n'était pas le cas des municipalités périurbaines qui avaient recours aux espaces vacants de leur territoire pour y édifier une décharge municipale non contrôlée, aux coûts extrêmement limités en termes de transport et de maintenance. L'obligation de collecter les déchets, de les acheminer jusqu'à des sites distants de plusieurs dizaines de kilomètres, de payer un tarif fixe, a engendré un accroissement très important des coûts. Alberto Porto et Santiago Urbiztondo (1995) indiquent que les dépenses en services, dont la gestion des déchets, passent de 28,4% à 46,1% du budget total des municipalités du Grand Buenos Aires entre 1976 et 1980. La consommation, par ce service, de plus de 98% du budget municipal moyen consacré aux services tertiariés souligne la transition vers la privatisation de l'ensemble de la chaîne composée par la collecte, le transport et l'enfouissement. Cependant, il est difficile, d'une part, de séparer les frais engendrés par le financement de l'enfouissement technique, et ceux engendrés par la privatisation de la collecte.

Enfin, il faut relever que si l'élévation du coût de certains services est relayée par la presse écrite, celle engendrée par la transformation du système de gestion des déchets est absente des archives consultées (1976-1977-1978).

c- La délégation de la collecte à Manliba : entre esthétique urbaine et rationalisation

La modernisation et la métropolisation de la gestion des déchets s'est assortie de la contractualisation de nombreuses sociétés de consultance. L'objectif était double. D'une part, il s'agissait de s'assurer de la meilleure expertise possible, et d'autre part de montrer la capacité de l'Argentine à rivaliser avec les villes européennes et nord-américaines. Ainsi, la société de consultance nord-américaine Wheeran Engineering est-elle mise à contribution pour son savoir-faire technique et le label de qualité que sa participation appose sur le *cinturón ecológico*. Le financement de travaux de prospection par la Thames Water Authority⁸⁷ sur l'état du Riachuelo, au cours des mêmes années, s'inscrit dans ce mouvement plus général de délégation des activités de gestion de l'environnement alors même que Buenos Aires concentre un contingent d'ingénieurs sanitaires considérable.

C'est aussi dans cet esprit qu'en 1980, la municipalité de Buenos Aires privatise la collecte de ses déchets et la confie à l'entreprise Manliba, citée dans le chapitre 3. La délégation à cette concessionnaire s'appuie sur deux constats, relayés par la presse. Malgré la mise en place du *cinturón ecológico* tant annoncé les rues de la ville restent sales. Un an après le lancement de l'équipement, *Clarín* martèle le propos : « A Buenos Aires, le problème des ordures n'est toujours pas résolu » titre-t-il en janvier 1978. En effet, certains camions continuent de décharger leur contenu au sud de la ville de Buenos Aires, entraînant la persistance de l'activité de récupération informelle et la prolifération de mouches, moustiques, rats, chiens errants, tout comme la vindicte riveraine.

D'un point de vue idéologique, Guillermo Laura se fonde sur les travaux d'Emanuel Savas, conseiller personnel de Reagan, imprégné de néolibéralisme, pour justifier le recours à une entreprise privée complètement exogène, et avec un personnel nouveau. Ce dernier signale sa difficulté à mener des équipes d'éboueurs municipaux jugées inefficaces, comme lors de l'épisode de neige à New York en hiver 1972, mais regroupées en de puissants syndicats qui menacent, à chaque bras de fer, d'interrompre le service (Savas, 1982 : 94). Comme on le voit, cet enjeu de la collecte, signalé dans le chapitre 3, constitue un motif central de réorganisation. A partir de 1979, la municipalité de Buenos Aires lance donc un appel d'offres pour la collecte des déchets. Huit entreprises se retrouvent en lice, dont les deux plus grands groupes de collecte et traitement des

⁸⁷ La Thames Water Authority est l'agence qui a dirigé les travaux de nettoyage de la Tamise à Londres. Selon Guillermo Laura, l'équipe effectue une étude préliminaire du Riachuelo, mais aussi de quelques cours d'eau métropolitains, comme l'*arroyo* Morón.

déchets des États-Unis : Browning Ferris Industries et Waste Management (Lorrain, 2002 : 113). Après leur renaissance, suite à la récession qui les avait précipités au bord de la faillite en 1974, ces deux groupes rivaux se disputent la place à Buenos Aires. Au montant très élevé du contrat à gagner, près de 60 millions de dollars par an, s'ajoute la production médiane et régulière de déchets à Buenos Aires, qui avoisine un kilo par habitant et par jour. Elle laisse poindre la possibilité d'autres contrats alléchants à développer sur le moyen terme. Waste Management voit lui revenir 50% de la superficie de la ville la plus peuplée et la plus aisée, et prend les traits de Manliba suite à son association avec le groupe argentin SOCMA, de Francisco Macri, (chapitre 1).



Photo 2.4. La flotte de camions de Manliba (CEAMSE-b, 1982)

L'iconographie est éloquente. Les 230 camions flambant neufs, fraîchement peints de blanc, sillonnent les rues dans le but de « maintenir propre Buenos Aires » un objectif annoncé dans le nom de la compagnie (Manliba : MANtenga Limpia Buenos Aires).

Ceinture verte, sanitarisme et efficience économique de la gestion se combinent dans le dispositif du *cinturón ecológico* et de la CEAMSE. Le sanitarisme, lui aussi, joue comme un facteur de promotion de la maîtrise du territoire. Faire une métropole propre s'assortit de l'usage de dispositifs d'enfouissement qui, au moins dans la théorie, doivent garantir la préservation de la qualité des eaux souterraines, des sols et de l'atmosphère. Enfin, l'efficience économique reprend un débat qui se tenait aux États-Unis et auquel le gouvernement militaire est attentif, dans le cadre de la construction d'un rapprochement entre ce pays et l'Argentine.

Conclusion

Ce chapitre avait pour objectif de montrer comment des discours sur le territoire et des pratiques d'aménagement avaient conflué pour donner naissance à la marque urbaine du *cinturón ecológico* à Buenos Aires. La première partie a montré comment la production d'un récit de crise urbaine, en écho aux préoccupations régionales sur le devenir des villes latino-américaines, avait ouvert la voie à une transformation rapide et profonde de la morphologie au centre de la ville. Prenant appui sur le discours fondateur sur l'espace d'un architecte urbaniste consensuel, Carlos María Della Paolera, le régime militaire légitime l'ouverture tranchante des autoroutes, le refoulement des plus pauvres dans les périphéries, et le projet du *cinturón ecológico*. La naissance de celui-ci est également nourrie par des débats d'ordre technique tenus entre les ingénieurs sanitaires américains. La légitimité croissante de ces derniers et la démonstration de la capacité à gérer la santé dans de grandes agglomérations, dont veulent faire preuve les gouvernements autoritaires dans la région, leur fait une place toujours plus large au sein des cercles décisionnels urbains. La métropolisation des déchets prend donc place sur le terreau fertile d'une ville en besoin d'image, dans le cadre de la promotion de son attractivité territoriale auprès d'investisseurs étrangers, et d'excellence technique. L'ensemble de la réflexion a montré comment ce système, conçu par et pour la ville-centre, était en fait construit par et pour le nord de la ville-centre, le plus aisé, visible et intégré à des logiques économiques régionales et internationales. Par ailleurs, les récits de crise qui ont soutenu sa création ont mobilisé amplement des problématiques du *conurbano* et du sud de la ville, lesquels sont moins bien connectés au système de la CEAMSE. La qualité de vie s'est améliorée par la suppression de l'incinération, la mise en œuvre d'un service de collecte plus performant, l'enfouissement relativement plus sûr des déchets. Enfin, les discussions sur le recyclage des déchets qui se tenaient au même moment dans d'autres régions du monde, comme en Europe, ont été remises au nom de la nécessité d'éradiquer les pratiques des *cirujas* jugées déviantes.

Chapitre 5

La crise de 2001 : environnementalisme et gestion des déchets

Sans commune mesure avec les épisodes de récession précédents, la crise de 2001 a brisé les fragiles équilibres économiques, sociaux, politiques et institutionnels atteints en Argentine après l'hyperinflation de 1989. Cette perturbation majeure a heurté de plein fouet les activités et la population de la métropole de Buenos Aires. Elle a fissuré l'image de la ville de « la pensée unique » (Arantes, Vainer, Maricato, 2000) qui, selon d'aucuns, vivait au rythme des investissements étrangers et de l'insertion dans les marchés internationaux depuis les années 1990. Cependant, ce moment s'est aussi traduit par l'émergence d'expériences de rassemblements citoyens, de participation et de formes de survie alternatives, comme le troc, la récupération d'usines et de déchets, qui ont attiré l'attention de divers observateurs nationaux et internationaux. Les récits de ces expériences, bien plus foisonnants que ceux de la création du *cinturón ecológico* ont joué un rôle paradoxal. Tout d'abord, ils ont offert à Buenos Aires une image jusqu'alors insoupçonnée aux yeux de l'Argentine et du monde. Il ne s'agit plus de celle d'une « Buenos Aires primer mundo » [Buenos Aires, ville du premier monde]⁸⁸ mais de celle d'un espace urbain meurtri, utilisé comme terrain d'expérimentation sociale par des habitants réduits à la survie. Or, ces récits de crise, qui parlent autant de la ville que du pays, donnent une visibilité à la métropole, stimulant même une certaine forme d'attractivité économique. Alors que le chapitre précédent analysait les stratégies de promotion territoriale, utilisées pour légitimer la métropolisation de la gestion des déchets, celui-ci explorera les conséquences des récits et des discours d'une autre crise, celle de 2001, sur ce même projet. Comment légitiment-ils la violente mise en cause du système CEAMSE ? Le chapitre montrera d'abord que les *cartoneros* personnifient « l'échec historique d'un système [économique] pervers » (Schvarzer, 2003). Au principe de l'enfouissement

⁸⁸ Un slogan de la campagne présidentielle de Carlos Saúl Menem.

indifférencié des déchets se substitue celui de la valorisation des détritux, comme pratique durable en ville. Ce glissement est favorisé par l'émergence d'une conscience environnementale qui conduit à redéfinir les paramètres de l'écologie urbaine telle qu'elle était pratiquée depuis vingt-cinq ans. Il conviendra donc de montrer que la crise de 2001 donne au recyclage, et à la récupération des déchets, une opportunité houleuse de se greffer aux politiques d'hygiène urbaine. La place croissante prise par les organisations non gouvernementales environnementalistes ouvre la discussion sur la participation à la gouvernance d'acteurs capables d'impulser l'adoption des « bonnes pratiques » de gouvernement présentées dans le chapitre 3.

A- Les *cartoneros*, un problème public urbain né de la crise de 2001

Les récits de la crise de la gestion des déchets à Buenos Aires convergent vers ceux de « la crise la plus grave de l'histoire nationale » (Schvarzer, 2003 : 85). Ils font du centre de la ville la scène métropolitaine de l'effondrement du néolibéralisme en Amérique latine, avant même les villes brésiliennes ou mexicaines frappées, respectivement, par les dévaluations de 1998 et de 1995. Loin d'être nouvelles, plusieurs transformations de la gestion des déchets avaient déjà été détectées et soulignées par certains acteurs : transformation de la composition des déchets, recyclage, récupération informelle. Cependant, les liens de cause à effet entre ces mutations et les conséquences du développement économique libéral sur la métropole n'avaient pas été clairement établis. En 2001, ces relations sont propulsées dans les arènes de discussion urbaines et nationales, accédant au statut de problème public. D'une intensité variable, elles sont énoncées et soulignées par des voix nouvelles et différentes de celles des acteurs qui s'occupaient de la gestion des déchets jusqu'alors. Elles apparaissent comme les conséquences visibles du naufrage socio-économique du pays et le résultat d'une stratégie de développement insoutenable.

1-Crise nationale à Buenos Aires : une « idiosyncrasie argentine »

Selon les sociologues Pablo Semán, Mariana Merenson et Gabriel Noel, la crise de 2001 a entraîné un recentrement identitaire en Argentine. Après une dizaine d'années d'extraversion portée par la vague des transformations socio-économiques ainsi qu'un travail d'autocritique historique encouragé par les longues années de récession, la crise serait l'épisode fondateur d'une nouvelle

forme d'identité nationale⁸⁹. Dans ces conditions, la métropole, frappée de manière spectaculaire par la débâcle, a été transformée en scène de « l'idiosyncrasie argentine » (Semán, Merenson, Noel, 2009 : 89). Des individus pauvres et marginalisés, les *cartoneros*, ont cristallisé les représentations d'un espace-temps spécifique dans le pays, et à l'échelle internationale, celui de l'état d'urgence dans la ville.

a- Unité d'action - les *cartoneros*, symboles de la plongée dans l'abîme

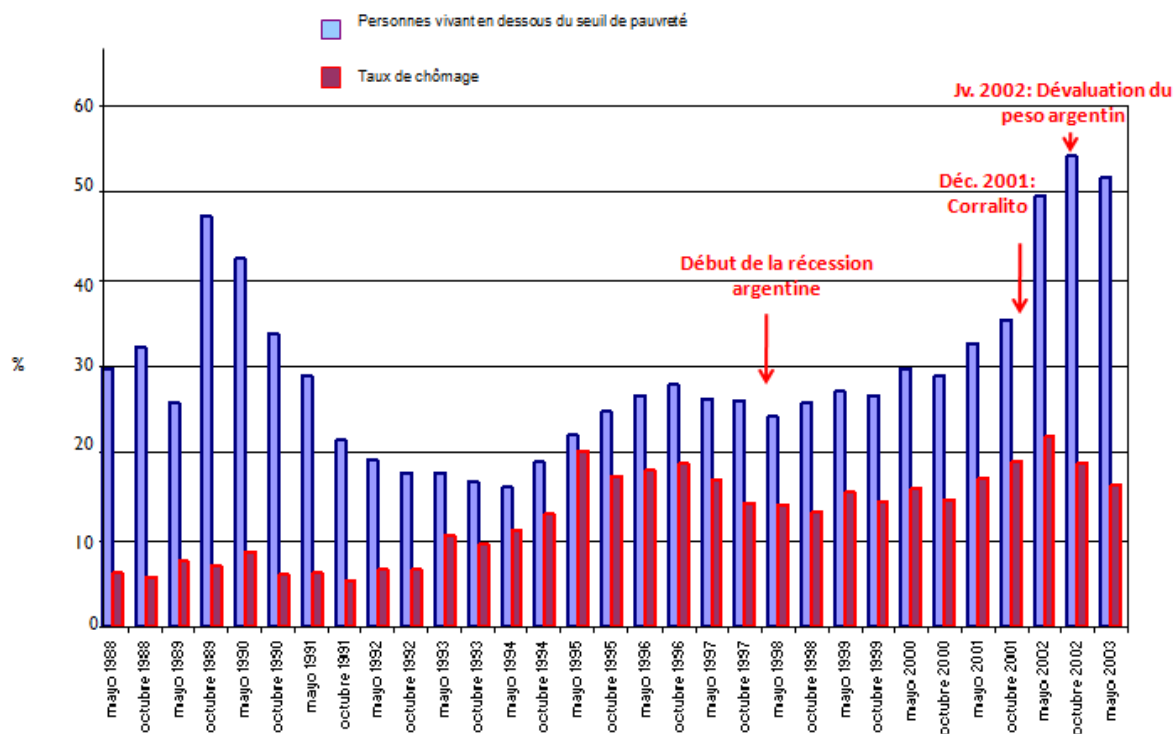
Les *cartoneros*, acteurs de la récupération informelle des déchets recyclables, ont été mobilisés par les récits médiatiques nationaux et internationaux comme symboles du plongeon socio-économique argentin. Dans les années qui ont suivi les manifestations sur la Plaza de Mayo des 19 et 20 décembre 2001, leurs photographies et leurs histoires de vie ont fourni un cortège d'images qui a fait le tour du monde. L'iconographie était déjà alimentée par les pratiques de protestation et de résistance que développaient des groupes marginalisés par le chômage, les *piqueteros*. Elles s'ajoutent aux portraits des ouvriers des fabriques récupérées, qui, après la déclaration de faillite et le départ de leur patron, avaient remis en marche leurs usines sur la base de l'autogestion (Quijoux, 2011). Cependant, les *cartoneros* incarnent l'expression ultime de la misère, celle où les individus doivent recourir aux restes de la société, de laquelle ils ont été exclus, pour survivre. Au-delà de la valse des présidents, de la dévaluation du peso, du Corralito, des *cacerolazos*⁹⁰, la crise a pris les traits de ce personnage emblématique. Le *cartonero* se substitue au *ciruja* d'avant la dictature militaire, ployant sous la dislocation des repères économiques et sociaux.

Comme l'indique Grisel Adissi (2003), les *cartoneros* ne sont apparus régulièrement dans les quotidiens nationaux argentins qu'à partir de 2002, soit près de trois ans après le début de la profonde récession économique, plus de deux ans après l'augmentation de leur nombre dans la métropole (Schamber, 2007 : 217) et surtout après l'épuisement médiatique des *cacerolazos* des 19 et 20 décembre 2001. Plusieurs facteurs ont cristallisé cette émergence. La publication des résultats du recensement de 2001 révèle les taux de pauvreté et d'indigence nationaux, et surtout ceux de la métropole et des municipalités du *conurbano* (Paiva, 2008 : 80-81). Ils battent les records. Avec

⁸⁹ En 1908, Emilio P. Corbière avait déjà écrit une *Idiosincrasia Argentina*.

⁹⁰ Le Corralito [entrave] désigne les limites aux retraits bancaires décidées par le ministre national de l'économie Domingo Cavallo le premier décembre 2001, dans le but de limiter la fuite des capitaux hors du pays. En effet, face à la rumeur de la dévaluation, les Argentins se mettent à retirer leurs économies des banques de manière effrénée, pour les placer en lieu sûr, souvent sur un compte à l'étranger. Les *cacerolazos* (« coups de casseroles ») des 19 et 20 décembre 2001 marquent le paroxysme du mécontentement national. Ils ont réuni des habitants de classe moyenne de la ville autonome de Buenos Aires sur la Place de Mai. Frappant sur des ustensiles de cuisine en signe de désaccord, les protestataires massés devant la Casa Rosada (palais présidentiel) exprimaient leur souhait du départ d'une classe politique jugée insatisfaisante aux cris de « Qué se vayan todos ! » [Qu'ils s'en aillent tous !].

plus de 25% de personnes au chômage et près de 42% de personnes en dessous du seuil de pauvreté, le principal centre d'emploi du pays, où le niveau de vie devrait être plus élevé, Buenos Aires, est très durement frappé par la crise.



Source : INDEC.

Graphique 2.1. Pauvreté et chômage dans le Grand Buenos Aires (1993-2003)

Les conclusions de l'Enquête Permanente sur les Ménages (EPH – Encuesta Permanente de Hogares) de mai 2002 ont également joué un rôle important, en permettant de quantifier le travail informel (Adissi, 2003 : 2). Ce recensement des conditions de vie de la population est assez imprécis : la catégorie « *cartonero* » est agrégée avec vingt offices de vente ambulante. Néanmoins, il souligne l'ampleur de l'activité : 10 800 personnes s'y consacrent dans la ville de Buenos Aires et 62 000 dans les municipalités de Grand Buenos Aires (Paiva, 2008 : 98). Cette approche quantitative s'accompagne de la production de statistiques destinées à éclairer les tenants et les aboutissants de cette activité de survie. Comme l'indique Grisel Adissi, les montants engendrés par l'activité, les quantités collectées, les revenus mensuels des *cartoneros* sont spécifiés afin de rendre « intelligible » cette activité pour le citoyen moyen et le visiteur étranger.

A cette approche par les chiffres, s'ajoute une approche par la subjectivité. Les récits de vie dans lesquels les *cartoneros* racontent leur quotidien abondent dans les comptes-rendus de missions

étrangères. Le portrait médiatique de ces derniers est complété par une production artistique littéraire et audio-visuelle foisonnante qui tente de camper l'activité en la rattachant au contexte national : dans le film *Memoria del saqueo* [mémoire du saccage] du cinéaste et politique Fernando « Pino » Solanas (2003), les *cartoneros* alimentent une iconographie de l'incertitude généralisée, avec des enfants qui fouillent dans les poubelles et des chariots stationnés sur la chaussée en pleine nuit. L'écrivain Cesar Aira consacre son roman *La Villa* (2006) à mettre en scène leur travail à Flores. Il retrace leurs allées et venues entre les *villas* du sud de ce quartier portègne et le nord de celui-ci, résidentiel, de classe moyenne, et plus commerçant.

Nombreux sont les récupérateurs de déchets qui ont exercé une activité formelle avant de recourir à la récupération pour se nourrir et pour faire subsister leur famille⁹¹. Ainsi des secrétaires, des ouvriers, des techniciens, durement frappés par la crise, sont-ils venus nourrir les rangs des *cartoneros*. Ce brouillage des catégories finit de saper le mythe de l'ascension sociale pour tous dans un pays égalitaire, qui a fortement marqué l'imaginaire argentin, et s'est fondé sur « l'impressionnante mobilité intergénérationnelle des années 1940 et 1950 » (Kessler, 2011 : 61). Dans *Las Noches de Flores* (2004), un autre de ses romans, Cesar Aira saisit cette transformation déconcertante des classes moyennes en « *nupobres* » un néologisme forgé par Alberto Minujin (1992) pour désigner les nouveaux pauvres :

Les nouvelles conditions économiques, la concentration de la richesse, le chômage créaient de nouvelles habitudes à l'intérieur des vieilles habitudes. Les *cirujas* n'existaient pas, avant, et on aurait pu tracer un parallèle entre la transformation d'un ouvrier en *cartonero*, et celle d'un monsieur de classe moyenne en livreur de pizzas. (Aira, 2004 : 50-51)

Enfin, le travail en famille avec les enfants produit un fort effet sur l'opinion publique et active la mobilisation de nombreux organismes internationaux. Entre octobre 2004 et mars 2005, l'OIM (Organisme International des Migrations) et l'Unicef mènent une enquête sur le travail infantile dans la récupération et le recyclage des déchets dans la municipalité métropolitaine de Moreno et dans la ville de Posadas (province de Misiones) (OIM, UNICEF, 2005). En collaboration avec des chercheurs argentins, ces deux organismes s'évertuent à diffuser la situation critique du pays par le biais d'un rapport international, dans le but de faire barrage à la participation des enfants à la collecte sélective informelle des déchets.

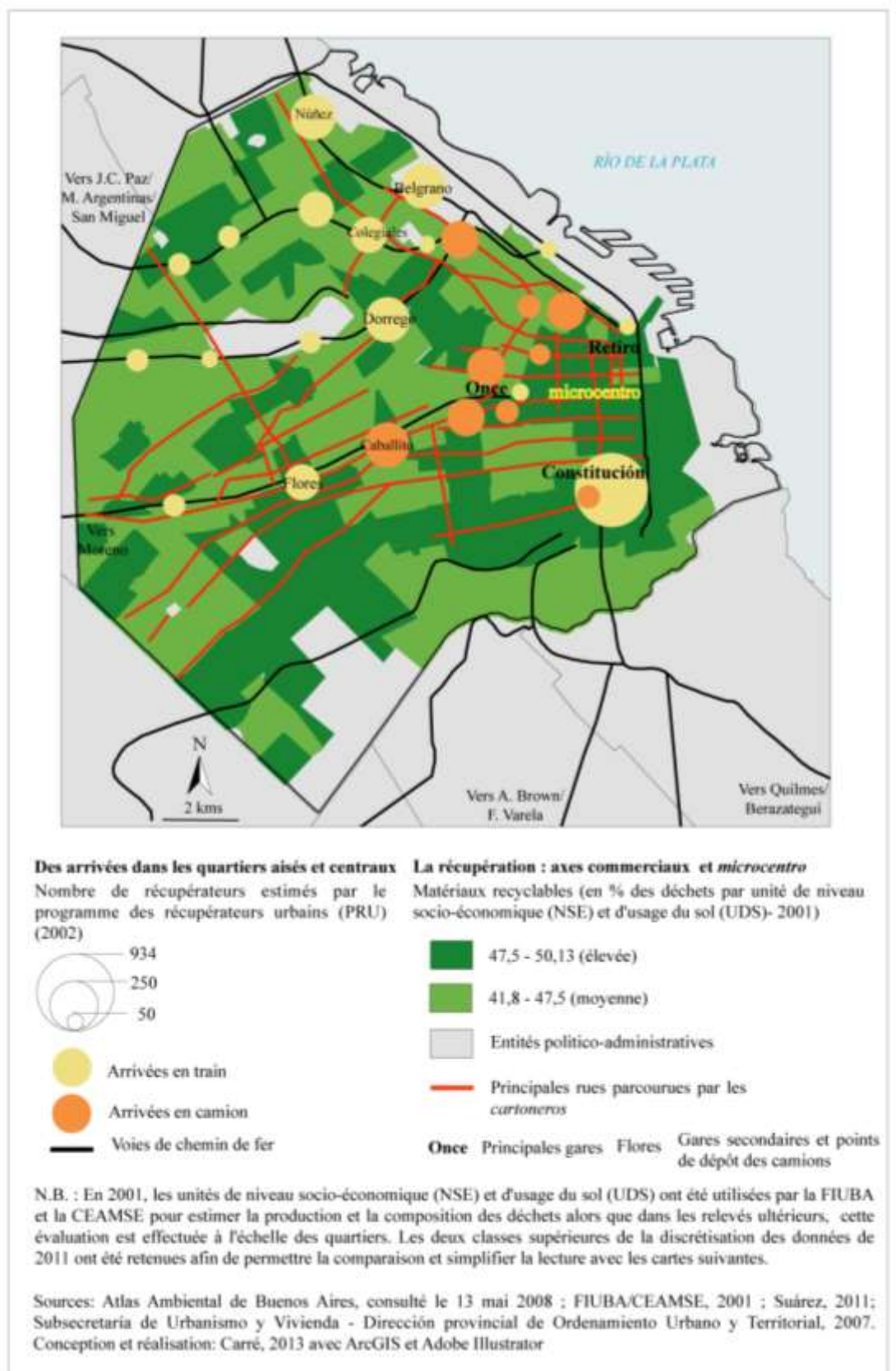
Les *cartoneros* passent dans la culture populaire et dans les travaux universitaires au statut de « sujets/objets historiques » (Adissi, 2003), associés à l'espace-temps spécifique de la crise.

⁹¹ Carnets de terrain 2008-2011 et entretiens avec les coopératives.

b- Unité de lieu : Les *cartoneros* dans quel espace urbain ?

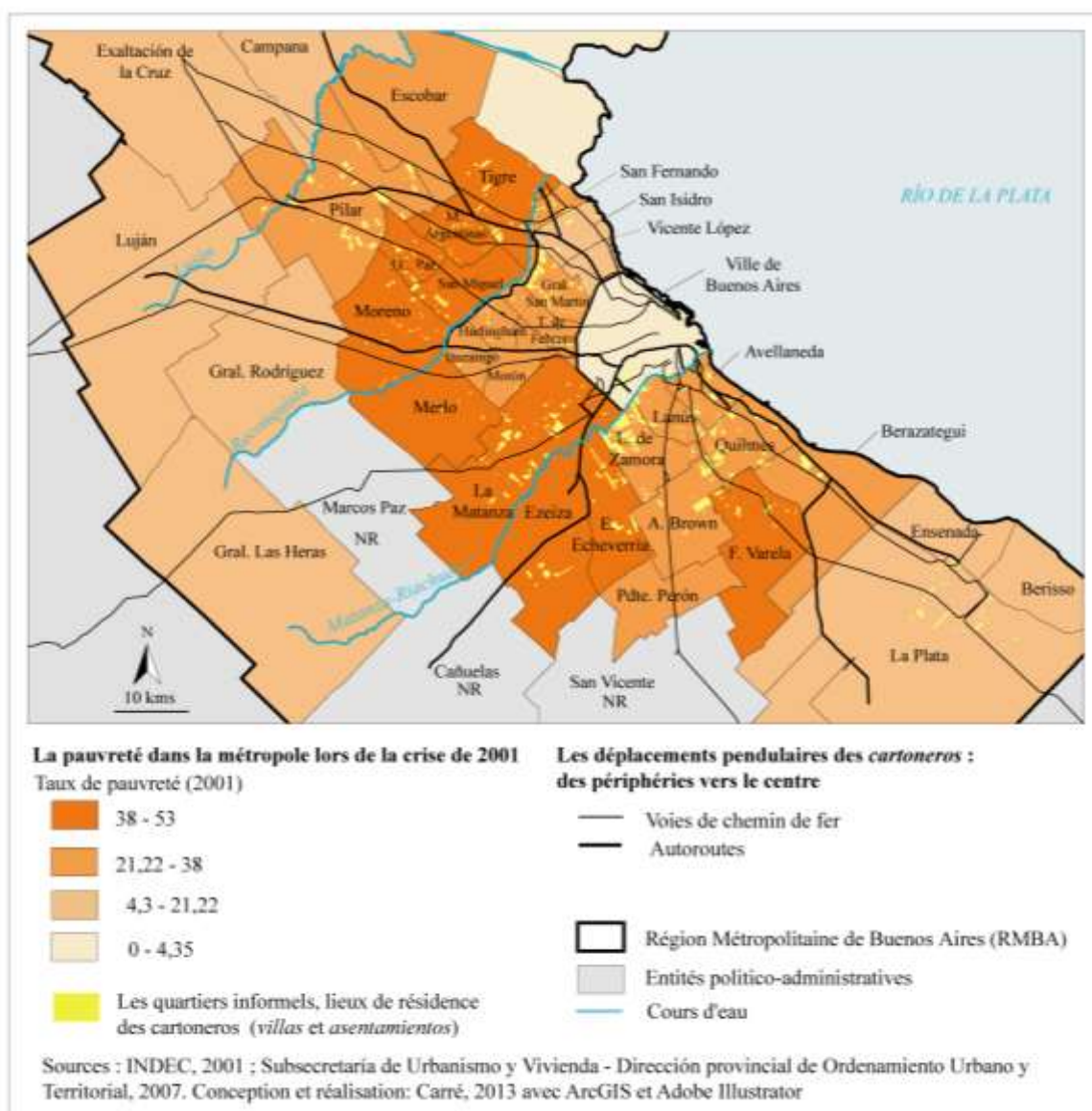
Comme les récits de crise urbaine de la fin des années 1970, qui portaient surtout sur le centre de la ville, ceux de la crise de 2001 font de ce lieu le théâtre de la plongée dans l'abîme. Alors que les usines récupérées et les *piqueteros* apparaissent d'abord comme le produit de mouvements développés dans la province de Neuquén (Cutral Co) ou celle de Tucumán, la récupération est présentée surtout au centre de Buenos Aires. Dans la presse, la rareté des références au développement de cette activité dans les autres villes latino-américaines doit être relevée. Ce n'est que dans une série d'ouvrages en sciences sociales, *Recicloscopio* (Schamber, Suárez (comp.), 2007) puis *Recicloscopio II* (Suárez, Schamber (comp.), 2011) et *Recicloscopio III* (Suárez, Schamber (comp.), à paraître), enfin, que cette dimension apparaît. Le premier, sorti quelques années après la crise, compile des cas d'étude sur d'autres villes argentines que Buenos Aires (Tucumán, Bariloche, Salta), des métropoles du reste de la région (São Paulo) et des modalités d'organisation dans plusieurs pays du monde (Afrique, Asie) (Medina, 2007).

Les récupérateurs déploient leur activité dans tout le territoire métropolitain. Cependant, la ville de Buenos Aires est la plus visible pour les habitants du pays et pour les observateurs internationaux et c'est là que le contraste socio-économique visuel, que produisent les *cartoneros* dans la rue, est le plus fort. L'investissement de l'espace urbain central, le plus aisé et le plus connecté au reste du monde, s'organise autour de deux grands éléments. Tout d'abord, les récupérateurs arrivent dans les gares à l'heure où les habitants du *conurbano* commencent à prendre le chemin inverse pour rentrer chez eux après avoir quitté leur travail. Ensuite, ils parcourent à pied les *cuadras* (îlots) à l'aide de chariots de fortune. Selon Francisco Suárez, flux et reflux massifs des récupérateurs sont perçus comme une « marée » (Suárez, 2011 : 144) au centre de la ville.



Carte 2.2. Les territoires des *cartoneros* en 2001

L'arrivée des pauvres au centre a particulièrement frappé les esprits parce que jusqu'alors, le creusement des écarts socio-économiques entre la ville-centre et ses banlieues s'était traduit par leur concentration dans les périphéries les plus lointaines. En outre, comme l'indique Marie-France Prévôt-Schapira, et comme on peut l'observer sur la carte 2.3., il avait engendré une « immobilisation de la pauvreté aux confins de la ville » (Prévôt-Schapira, 2002 : 195). Les espaces qui concentrent les taux de pauvreté les plus élevés (NBI – Necesidades Básicas Insatisfechas) sont ceux des *villas*, situés sur les bords de l'espace construit métropolitain ou alors dans le lit majeur des cours d'eau. Par ailleurs, les municipalités qui enregistrent les taux les plus élevés de pauvreté, entre 38 et 53% de la population lors du recensement de 2001, sont celles de la seconde couronne (carte 2.3.). Celle-ci correspond au niveau socio-économique « Conurbano 3 » défini par l'Institut National des Statistiques et des Recensements (INDEC), l'un des plus démunis de la métropole.



Carte 2.3. Les effets de la crise de 2001 dns la métropole

A l'inverse, au cours des années 1990, le centre avait reçu une large couverture médiatique et politique, avec le slogan « Buenos Aires, primer mundo »⁹², qui laissait entendre que la ville-centre était une partie développée du pays. A l'afflux de l'arrivée des *cartoneros*, succèdent les photos des flux de retour. Ce sont les gares qui mobilisent l'attention, avant même les camions parqués dans les rues, ou les charrettes à cheval qui opèrent surtout au sud ou dans les quartiers résidentiels. Les files d'attente interminables, en pleine nuit, avec les sacs chargés de carton ou de plastique, alimentent l'iconographie médiatique.

⁹² Voir note précédente.



Photo 2.5. Le départ (Clarín, 2002)

Sur les quais de la gare de Dorrego, *cartoneros* et chariots emplis de matériaux recyclables, attendent le passage du train vers l'ouest du *conurbano*.

A cette représentation, s'ajoute un moyen de transport emblématique de la crise : le Train Blanc (Tren Blanco). Au début des années 2000, la société des chemins de fer métropolitains, Trenes de Buenos Aires (TBA), affrète un train spécial pour le transport des *cartoneros* venus d'une localité nord-occidentale éloignée de plus de 40 kilomètres, José León Suárez. Ce choix résulte d'une discussion avec un groupe de récupérateurs de ce quartier. D'une part, face à l'afflux des charrettes dans les trains, de nombreuses plaintes d'usagers sont parvenues à la compagnie. D'autre part, les *cartoneros* eux-mêmes ne parviennent pas tous à embarquer, le seul wagon-fourgon où ils peuvent charger leur chariot montrant rapidement ses limites. TBA décide donc de supprimer les sièges dans plusieurs wagons d'une rame de ses trains et de faire circuler ce dernier deux fois par jour, en fin d'après-midi et le soir, entre José León Suárez et la gare de Retiro. En contrepartie, les récupérateurs doivent s'engager à monter de manière ordonnée dans le train à chaque gare, à ne pas créer de détériorations ni d'altercations avec les passagers et à payer une somme faible mais fixe tous les mois. De nombreux articles de journaux et des comptes-rendus de missions scientifiques (Estevez, 2005 ; Ghio, 2005) retracent le parcours de ce train sans vitres, avec du grillage aux

fenêtres. Il trace une connexion plus visible entre un point reculé du *conurbano* et le centre, jusqu'à sa suppression, presque sans remous, en 2008.

c- Unité de temps – l'état d'urgence

C'est dans le cadre temporel bien défini de l'état d'urgence que la crise a été relayée et racontée. La déclaration d'état d'urgence a été utilisée dans de nombreux pays d'Amérique latine pour attribuer les pleins pouvoirs à l'exécutif lors de coups d'État. Certains gouvernements en ont fait usage, auparavant, afin de rendre possible l'application de décisions politiques, économiques, institutionnelles ou sociales qui auraient été plus longues à mettre en œuvre par la voie des urnes (Rubio, Goretti, 1996 ; Ghio, 1998 ; Negretto, 2002). La deuxième partie de ce chapitre reviendra sur les débats législatifs déclenchés par la promulgation de cet état, notamment en matière sanitaire. Cependant, pour poser quelques jalons, on peut dire que l'état d'urgence fait basculer le fonctionnement du pays dans une temporalité spécifique, où l'exécutif prend le pas sur le plébiscite de la population. En Argentine, l'état d'urgence national est déclaré le 28 décembre 2001, une semaine après les manifestations de la population, aux cris de « *Qué se vayan todos !* » [qu'ils s'en aillent tous !]. L'état d'urgence économique trouve son point d'orgue dans la dévaluation du peso au début de l'année 2002. Épargne et salaires sont divisés par trois, et le taux de faillite des entreprises s'accélère, entraînant dans sa course l'accroissement du chômage, de la pauvreté et de l'indigence. De nombreux quotidiens ont retracé cette période « d'incertitude » au cours de laquelle les Argentins tentaient de « sortir du quatrième sous-sol sans lumière » (Scibona, 23 décembre 2001). D'un point de vue de la récupération des déchets, cet état d'urgence économique libère l'économie du recyclage et permet aux *cartoneros* de se sustenter par la collecte informelle. Les ressources en matériaux recyclables sont telles qu'elles permettent à plusieurs milliers de personnes de survivre, et ce, bien que la production de matériaux soit allée en s'amenuisant avec la crise. Ce régime, qui ne s'achève qu'en 2006, entraîne aussi le déblocage de fonds spécifiques destinés aux plus appauvris par le soubresaut économique, comme les subventions du Plan Trabajar (150 pesos par mois et par chômeur) et les allocations aux chefs de famille (*Jefes y Jefas de Hogares*).

Cependant, cette déclaration de l'état d'urgence économique entraîne d'autres discussions. Les diverses expériences d'auto-organisation qui apparaissent dans ces récits de la crise de 2001, comme les réseaux de troc, les soupes populaires organisées par des riverains, les assemblées de quartiers autour de thèmes de citoyenneté, les centres culturels alternatifs, animent la fascination pour cet espace d'expérimentation sociale qu'est devenu Buenos Aires. De ce fait, malgré une situation où l'état d'urgence économique restreint en théorie le poids des habitants sur les

décisions, la crise de 2001 est peut-être le moment où les tentatives de participation aux décisions en ville et, de manière plus générale, au devenir du pays, sont les plus importantes. Pour les *cartoneros*, elles jouent un rôle décisif. Elles favorisent leur contact avec des acteurs qui pallient leurs premières nécessités sur la base de la solidarité et de la citoyenneté. Selon Sabina Dimarco et Matías Laudau, la conjonction de la débâcle socio-économique et du resserrement du rapport à la communauté, celle-ci étant entendue comme un espace ancré dans quartier et des réseaux de sociabilité locaux, a entraîné l'émergence de la « question *cartonera* » (2011 : 332). Ainsi, les *cartoneros* bénéficient du soutien d'associations d'habitants, d'organisations non gouvernementales ou de cadres techniques et institutionnels non seulement comme produit des inégalités produites par le système économique libéral, mais aussi comme acteurs de proximité. Ainsi les assemblées des habitants des quartiers de Palermo et de Colegiales (Ville de Buenos Aires) ont-elles organisé un festival solidaire, dans le but de rassembler des fonds et assurer une campagne de vaccination des *cartoneros* contre le tétanos (Reynals, 2002 : 15).

Dans les récits de la crise de 2001, l'apparition des *cartoneros* de la ville-centre de Buenos Aires se fait donc sur un mode empathique ou informatif, qui a permis à certains d'entre eux de s'organiser en acteurs collectifs. Cependant, on ne peut s'en tenir à cette approche restreinte dans le temps, l'espace et l'action pour comprendre le sens que l'émergence de ce nouvel acteur donne aux discussions sur la gestion des déchets qui se tiennent à partir de 2002.

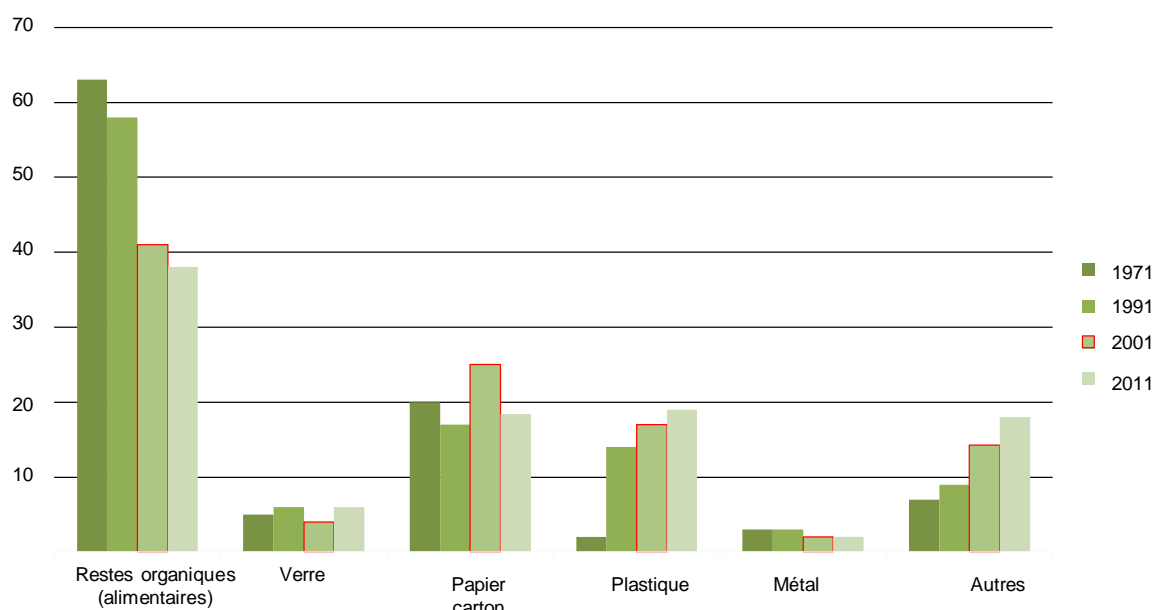
2-Le conurbano, creuset des problématiques des déchets ?

L'apparition des *cartoneros* fonctionne comme l'élément déclencheur de discussions sur la pertinence du modèle de gestion des déchets adopté dans les années 1970 avec le *cinturón ecológico* et le CEAMSE. Pourtant, si l'on place le curseur de l'analyse dans les années 1990, on constate que la transformations qualitative des déchets, la saturation des décharges et le recyclage sont déjà des problématiques débattues en Argentine, et plus spécifiquement à Buenos Aires. Les différents organismes responsables de la gestion, certaines ONG, des universitaires et techniciens prennent part à des séances de réflexion sur le devenir des résidus. Cependant, ces discussions restent d'ordre technique, avec une faible portée. Par ailleurs, elles sont associées à un *conurbano* perçu comme lointain du centre, comme le gouvernement militaire des années 1970 et 1980 était parvenu à en convaincre l'opinion publique. Leur affleurement dans les arènes publiques de la

ville-centre au cours de la crise de 2001 marque, non pas le point de départ, mais l'apogée du constat des insuffisances du système de gestion des déchets.

a- « Sisyphes à Buenos Aires » - l'augmentation d'emballages et les *cartoneros*

Bien que les chapitres 1 et 2 offrent une analyse de la différenciation socio-spatiale de la production et de la gestion des déchets dans la métropole, la transformation qualitative des résidus ménagers depuis les années 1970 n'a pas encore été abordée. Comme on l'a évoqué à propos du *conurbano*, les données disponibles sont incomplètes et se rapportent surtout à la ville-centre. Cependant, cet espace est déjà éloquent. Depuis la fin des années 1960, date à laquelle ont été réalisées les premières analyses de composition qualitative des déchets, la part occupée par les produits d'emballages - carton, papier, plastique – n'a cessé d'augmenter. Elle connaît une forte concentration sur les années 1990, lorsque les entreprises de la consommation font vraiment leur entrée dans la métropole.



Sources : CEAMSE/FIUBA, 1971 ; 1991 ; 2001 ; 2011. Confection : Carré, 2013

Graphique 2.2. Composition des déchets dans la ville de Buenos Aires (1971-2010)

Cette augmentation soulève simultanément des voix d'alarme. En 1995, le journaliste Alberto Gutierrez consacre une réflexion aux « déchets des années 1990 » dans la revue écologiste, *SOS Vida*. Il constate que les pays européens adoptent des systèmes du type « pollueur-payeur », dans lesquels le producteur de l'emballage doit cotiser pour son traitement auprès de sociétés d'intérêt

public qui coordonnent le tri sélectif et des activités de recyclage. Il insiste sur le fait que la croissance de la société de consommation en Argentine n'a pas été accompagnée d'un processus de contention similaire, ce qui se traduit par une inflation de ces matériaux dans les décharges et dans les déchets ménagers.

En raison de cette augmentation et de l'existence d'un marché du recyclage, encore réduit mais bel et bien présent, les *cartoneros* apparaissent bien avant la crise de 2001. Dans le *conurbano*, en 2001, Francisco Suárez produit une analyse du travail des récupérateurs à l'échelle des quartiers et de la municipalité dans la circonscription de Malvinas Argentinas (Suárez, 2001). Malgré l'ordonnance 33 581 de 1977, qui interdisait cette pratique dans la ville de Buenos Aires durant la dictature, l'activité enregistre aussi un certain dynamisme dans cette division politico-administrative. Dans une étude sur l'économie de la cellulose et du papier (1997), José Antonio Borello indique qu'il est fréquent d'observer des individus, souvent de jeunes hommes pauvres, qui récupèrent les papiers et les cartons, dans le quartier commercial de Once (Ville de Buenos Aires). Dans *El Gran Botín* (1996), Ceferino Reato souligne que le chiffonnage augmente en temps de crise, et qu'en 1996, la CEAMSE, elle-même, estimait à 164 000 tonnes, soit déjà 10% du volume des déchets ménagers de la ville-centre, les quantités que collectaient ces récupérateurs informels (Reato, 1996 : 158). Selon l'Union des Habitants du quartier de Once, qui a effectué une étude empirique ponctuelle sur les dynamiques de la récupération, les *cirujas*, comme on les nomme encore, investissent déjà les rues principales : Florida, Cabildo, Santa Fe, Saénz Peña. Enfin, Grisel Adissi signale que le terme « *cartonero* » existe déjà dans le *Diccionario del Habla de los Argentinos* en 1998.

Cependant, l'association discursive entre production de déchets d'emballages, récupérateurs, et décalage du système d'enfouissement des déchets ne se produit que plus tard. En 2005, dans son essai *El punto vacilante* (2005), l'écrivain et critique littéraire argentin Sergio Chejfec résume ce système en formation. Il constate que les *cartoneros* sont des « Sysiphes modernes de Buenos Aires », condamnés à charrier inlassablement la pierre de la société de la consommation au sommet de la montagne de déchets.

a- La saturation des décharges

Cet essoufflement du système de gestion des déchets fondé sur l'enfouissement quantitatif a été détecté très précocement par la CEAMSE elle-même. Cependant, l'intérêt que l'institution porte à la question au cours des années 1990 est centré davantage sur les enjeux techniques et économiques

de la transformation des résidus que sur sa dimension sociale. Plusieurs étapes peuvent être distinguées. Comme on peut le relever dans les bulletins d'information *Noticias CEAMSE*⁹³, l'entité insère la réflexion sur son activité dans le cadre de la mouvance proposée par le récent Sommet de la Terre à Rio de Janeiro. Les enjeux du développement durable urbain font l'objet d'une relecture à la lumière des transformations techniques et des améliorations de l'enfouissement effectuées sur le site de Norte III, alors en pleine édification. La croissance constante des quantités de déchets à enfouir, enregistrée par la CEAMSE, apparaît alors comme un signe de développement économique (CEAMSE-c, 1993) mais entraîne aussi la réévaluation de la durée de vie des sites. Dans le *conurbano*, en 1997, les Mères des Tours de Wilde et un réseau d'associations épaulées par les responsables de plusieurs municipalités, dont celle d'Avellaneda, se mobilisent pour demander la clôture du site de Villa Domínico. Or les *Mémoires et Bilans* de la CEAMSE signalent que, loin de ralentir l'activité, l'entité autorise la construction d'une double couche de déchets en 1994 et le comblement des espaces intermédiaires entre les modules d'enfouissement existants.

La transformation qualitative des déchets fait l'objet de très nombreux débats techniques. Deux d'entre eux, les plus importants, doivent être relevés. En 1994, la revue *Noticias CEAMSE* souligne que le travail d'enfouissement ne porte plus sur les mêmes déchets. Les matériaux organiques ont été remplacés par des matériaux nouveaux⁹⁴ au volume plus important et à la décomposition beaucoup plus lente, ce qui rend nécessaire la transformation des techniques de gestion. En effet, les plastiques, les peintures, les aérosols, les produits d'entretien, les néons, les ampoules, les piles posent de nombreux problèmes pour la qualité des ressources naturelles. La couche de polyéthylène imperméable de haute densité (750 microns d'épaisseur) disposée au fond des cellules est remplacée par un matériau similaire mais plus épais à Norte III (1 000 microns d'épaisseur) et à González Catán (1 500 microns d'épaisseur). Des stations de traitement des lixiviats sont installées (CEAMSE-c, 1995). Parallèlement, la CEAMSE met au banc d'essai un système de tri sélectif à partir de 1989 dans la municipalité de Berazategui pour le verre, et à partir d'octobre 1993 dans le quartier de Núñez, dans la ville-centre, pour le papier, le carton, le plastique et le verre. Ces initiatives ciblées doivent être resituées dans un contexte plus lointain. En effet, selon Guillermo Laura, le fondateur du CEAMSE, le système d'enfouissement n'avait pas vocation à interdire toute

⁹³ A partir de 1993, le bulletin *Noticias Cinturón Ecológico* devient *Noticias CEAMSE*, en raison de la transformation du nom de la CEAMSE de « Cinturón Ecológico » en « Coordinación Ecológica ». Respectivement, les articles sont référencés au nom de CEAMSE-b et CEAMSE-c.

⁹⁴ Les produits toxiques ménagers sont ceux qui causent les plus grandes inquiétudes : peintures, aérosols, produits d'entretien, néons, ampoules (CEAMSE-c, 1994).

tentative de différenciation des déchets⁹⁵. Cependant, le projet de société du gouvernement dictatorial devait prendre en compte la suppression de cette activité de valorisation, « le temps que le chiffonnage [*cirujeo*] disparaisse ». Toutefois, en 1996, le président de la CEAMSE émettait des doutes. Au cours de la Seconde Réunion du cône sud et du symposium annuel d'AIDIS sur les déchets solides urbains, il indiquait que la forte proportion de déchets organiques (50%), et les forfaits payés par les municipalités pour l'enfouissement des déchets à Buenos Aires⁹⁶, constituaient une double barrière infranchissable pour ouvrir le système existant au recyclage (CEAMSE-c, 1996).

Ce n'est qu'à partir des débuts de la « Causa Beatriz Mendoza » (2004) contre la pollution du cours d'eau Matanza-Riachuelo (voir chapitre 2) que les questions du droit à un environnement sain et de la saturation des décharges, ainsi que les discussions sur le recyclage percolent vraiment dans les débats publics. A partir de ce moment, des organisations qui encouragent et soutiennent les travaux de réflexion et les réunions sur la ville se mobilisent. La Fondation Ciudad, issue du groupe économique Banco Ciudad, la Fondation Métropolitaine mais aussi la Defensoría del Pueblo (organisme de médiation) de la Ville de Buenos Aires se saisissent des déchets comme question environnementale. En partenariat avec d'autres organisations, qui se positionnent clairement du côté du droit et de la protection de l'environnement, comme la Fondation Environnement et Ressources Naturelles (FARN - Fundación Ambiente y Recursos Naturales), elles organisent une veille médiatique et documentaire. Elles réorientent la question de la saturation des décharges et de l'absence de systèmes formels de tri sélectif vers une réflexion sur l'appareil législatif et infrastructurel métropolitain.

b- Le recyclage, une activité fragmentée et extravertie

Dans cet ensemble, l'activité industrielle du recyclage des déchets apparaît comme un vide relatif dans ces récits de crise qui associent ville, déchets et modèle économique néolibéral. Au cours des années 1990, la chaîne de valorisation des matières premières secondaires se heurte, d'une part, aux prix élevés de ces dernières sur le marché national et, d'autre part, à l'inertie d'un système sociotechnique de gestion des déchets défini dans les années 1970. L'Argentine importe des matières premières vierges en quantités importantes du Brésil et de l'Uruguay, notamment pour la cellulose. Toutefois, le recyclage dispose d'un certain dynamisme dans l'agglomération, et s'articule avec des activités de production d'emballages. A l'inverse du Brésil ou de l'Uruguay, où

⁹⁵ Guillermo Laura, entretien du 24 juin 2010.

⁹⁶ de 12 à 25 dollars par tonne contre 25 à 75 dollars par tonne aux États-Unis (tarifs de 1996).

l'association d'entrepreneurs CEMPRE (Compromisso EMpresarial Para REciclagem) se constitue au cours des années 1990 dans le but de mieux coordonner la chaîne de la récupération et de la revalorisation des matériaux, l'activité du recyclage en Argentine est particulièrement fragmentée. Différentes associations de représentation des entrepreneurs par matériaux fonctionnent indépendamment les unes des autres. En 1995, par exemple, se tient un premier séminaire sur les plastiques, organisé par l'institut socio-environnemental argentin du plastique, Plastivida. Il a pour but de réfléchir à l'intégration des circuits de revalorisation de ces matériaux. Le programme est soutenu par l'ensemble des représentants des activités liées au pétrole et à la pétrochimie (Petroken, Petroquímica Cuyo, BASF Argentina, Eastman Chemical, Indupa, Unistar, PoliSur) mais sans que les secteurs relatifs à la gestion des déchets y soient clairement associés.

L'essentiel de l'activité est concentré dans la métropole de Buenos Aires ou, plus exactement dans la région métropolitaine étendue. Le gisement sur lequel elle fonctionne repose alors surtout sur les *scraps* (résidus industriels) de papier, plastique et carton ainsi que les métaux (Borello, 1997 ; Schamber, 2006 ; Rodríguez, à paraître). La récupération informelle, quant à elle, subsiste, mais le prix trop élevé des matières premières secondaires par rapport à des intrants en provenance d'autres destinations limite considérablement son activité. Pour cette raison, aux circuits fermés des *scraps* industriels, sur lesquels il est facile d'effectuer des économies d'échelle, s'ajoutent les apports internationaux. José Antonio Borello (1997) indique que plus de 40% des chutes de papier utilisées dans l'industrie de la papeterie proviennent des États-Unis dans les années 1990, ce qui équivaut à un volume de 35 millions de tonnes de chutes de papier (CEAMSE-c, 1993). Cette opération, réalisée à la faveur de la parité entre le peso et le dollar et sur de très grandes quantités, apparaît comme plus avantageuse dans un contexte de dérégulation des marchés. Au final, on peut se demander si c'est en raison des contraintes du marché interne que les initiatives de récupération différenciées lancées par la CEAMSE et l'entreprise de collecte CLIBA n'ont pas prospéré et se sont avérées trop coûteuses à soutenir dans le temps.

Au cours de la crise de 2001 et des années qui suivent, la production d'emballages et le recentrement de l'activité industrielle du recyclage sur un marché intérieur au pays, très largement informel, n'ont pas engendré de débats, ni de récits de crise spécifique. A ce point de l'argumentation, la présentation du secteur du recyclage a montré que, comme pour la récupération informelle, comme pour les sites d'enfouissement technique, son organisation est structurée autour d'intérêts puissants, dont les logiques dépassent la seule métropole. Dans ces conditions, la transformation du *cartonero* en symbole de la crise et en facteur de mise en cause du système de

gestion des déchets, tel qu'il fonctionnait depuis 1977, a-t-elle été aussi consensuelle que cette analyse l'a laissé croire jusqu'alors ?

3-*Les tensions politiques autour de l'émergence des cartoneros*

Dans ses travaux sur les *zabbâlin* du Caire, Bénédicte Florin souligne comment l'activité de ces récupérateurs informels a été prise en otage par des crises politiques. Celle de la grippe H1N1 a entraîné l'abattage des cochons qu'ils élevaient, dans le but de restaurer la légitimité du gouvernement urbain, entachée par sa mauvaise gestion de la grippe aviaire. Celui-ci y a trouvé l'occasion d'éliminer les 300 000 têtes de bétail la capitale égyptienne (Florin, 2011 : 75). A Buenos Aires, l'apparition des *cartoneros* se traduit plutôt par une forte empathie pour les « petites tactiques des faibles » (Certeau, (1980) 1990 : 61), nombreux à devoir fouiller dans les poubelles pour nourrir leur famille. Cependant, à la veille des élections de 2003, elle entraîne aussi des batailles particulièrement violentes sur le plan politique entre les candidats qui aspirent au poste de chef du gouvernement urbain. Les controverses sur ce nouvel acteur, vu tour à tour comme un parasite et comme un nouveau pivot du service des déchets, sont particulièrement intéressantes parce que leur argumentation ne s'appuie pas sur les dysfonctionnements du système présentés précédemment. Elles activent une profonde mise en question des principes de la gestion urbaine des déchets.

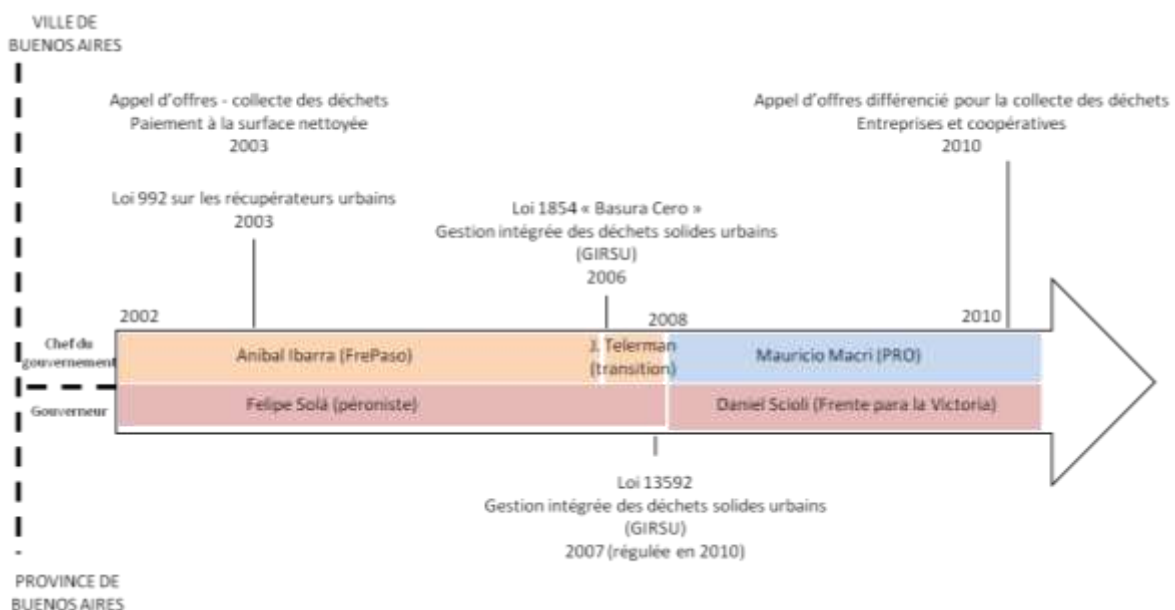


Figure 2.4. Alternance politique et cadre législatif de la gestion des déchets dans la ville et la province de Buenos Aires (2002 – 2010)

a- Ordre et propreté de la ville

Le premier débat occupe la presse au cours de l'année qui précède les élections, en 2002. Il porte sur les pratiques des *cartoneros* dans la ville. Les plaintes émises par les habitants auprès des centres de gestion et de participation (CGP), des organismes décentralisés du gouvernement urbain et dans les journaux ont mis en évidence un problème d'hygiène et d'esthétique urbaines. Les *cartoneros* ouvrent les sacs et déversent leur contenu sur les trottoirs.

Pourtant, des mesures de prévention avaient été mises en place sous le gouvernement d'Aníbal Ibarra (FrePaso) (2000-2006)⁹⁷. Des sacs de couleur verte avaient été distribués gratuitement dans les supermarchés pour inciter les habitants à séparer les matériaux recyclables des autres déchets et faciliter la tâche des *cartoneros*. Cette campagne Bolsa Verde [Sac Vert] est jugée efficace, par le responsable des services sociaux du CGP du quartier de Palermo, mais trop brève pour avoir eu un effet durable sur l'amélioration de l'esthétique urbaine. De ce fait, la propreté de la ville est en proue de l'agenda politique et des campagnes électorales. Anibal Ibarra, candidat à sa propre réélection, vante les mérites de la Bolsa Verde et propose de la pérenniser s'il est réélu. De son côté, la candidate Patricia Bullrich prend la défense du travail au porte-à-porte que réalisent des récupérateurs regroupés en coopérative dans le quartier de Palermo. Enfin, le candidat Mauricio Macri adopte une position très divergente. Au cours de cette campagne électorale, il tente de tirer son épingle du jeu en affichant un positionnement anti-*cartoneros*. Représentant du parti de droite libérale PRO, il est aussi considéré comme le porte-parole du secteur entrepreneurial, et tout particulièrement des entreprises de collecte des déchets. La course aux élections, qui se tient en pleine crise engendre donc une série de déclarations sur l'ordre. Mauricio Macri met l'accent sur la préservation des règles d'un vivre-ensemble urbain (*convivencia urbana*) en prenant appui sur l'ordonnance 33 581 qui interdit le chiffonnage et la mendicité depuis la dictature militaire. La

⁹⁷ Frente para un País Solidario (Front pour un Pays Solidaire) : cette coalition de partis politiques est née au milieu des années 1990 et a rassemblé des dissidents du parti péroniste, en désaccord avec le gouvernement de Carlos Saúl Menem, ainsi que plusieurs partis socialistes. Il se disloque avec la crise de 2001, Aníbal Ibarra restant comme affilié au Frente Grande, un parti de centre-gauche.

pratique de l'espace public urbain repose toujours sur une conception exclusive, avec l'interdiction de tout travail ambulant dans la rue, qui doit être uniquement un espace de circulation. Ainsi certaines associations de quartier de la ville de Buenos Aires qui soutenaient les *cartoneros*, et se plaignaient aussi de la mauvaise hygiène urbaine, trouvent-elles un candidat à leur écoute. Cette position est indirectement soutenue par le secrétaire du tourisme péroniste, Daniel Scioli, opposé à Ibarra, Bullrich et Macri. Le 25 juillet 2002, il déplore la saleté de la ville dans les médias, en invoquant le drastique nettoyage social des années 1990 : « sous Menem, nous avons récupéré le quartier, les maisons usurpées et réglé le sujet de la drogue : la police avait fait un grand travail en nettoyant les rues » (*in* Adissi, 2003).

b- Voleurs ou acteurs d'intérêt public ?

Un second problème attise les frictions entre les candidats au gouvernement de la ville de Buenos Aires. En 2002, la question de la propriété des déchets a déjà défrayé la chronique. Des altercations entre éboueurs et *cartoneros* ont été consignées par les quotidiens, les uns et les autres luttant pour s'approprier la ressource. En effet, jusqu'en 2003, les entreprises de collecte sont rémunérées à la tonne de déchets, et voient l'activité de la récupération comme un manque-à-gagner. Dans la bataille politique, cet argument est utilisé par Mauricio Macri. D'un point de vue légal, les ordonnances énoncées durant la dictature militaire définissent que les déchets appartiennent aux entreprises chargées de leur collecte dès qu'ils sont abandonnés sur le trottoir. En court-circuitant les concessionnaires, les récupérateurs sont en infraction avec la loi. Au cours d'une conversation, l'anthropologue Francisco Suárez indiquait que lorsqu'il travaillait dans la cellule de gestion des *cartoneros* de la ville de Buenos Aires, les groupes économiques, prestataires du service, avaient menacé le gouvernement de lui intenter un procès s'il ne sanctionnait pas l'activité de récupération⁹⁸. Ce positionnement n'avait pour autre but que de faire pression sur une équipe qui éprouvait des difficultés à faire face aux bouleversements de la crise. En effet, face à la chute de la consommation et de la production de résidus ménagers et assimilés, entraînée par la crise, le travail des *cartoneros* n'avait qu'un faible impact sur la diminution des quantités collectées. Cependant, au cours de la bataille électorale de 2002, Mauricio Macri déclare que « les *cartoneros* sont tous des voleurs », c'est-à-dire des voleurs de déchets. Cette déclaration fait scandale et le candidat s'en sort en se rétractant. Il explique alors qu'il défend la dignité au travail d'une population extrêmement fragilisée. Cet argument fait aussi écho à la position de Daniel Scioli

⁹⁸Francisco Suárez, conversation du 24 mars 2011.

qui, quant à lui, signale que le parti péroniste ne soutiendra pas « le travail à n'importe quel prix » (in Adissi, 2003).

D'autres acteurs, qui ne sont pas directement impliqués dans les jeux politiques tentent de faire reconnaître les *cartoneros* comme des acteurs à part entière de la ville. Ils plaident même pour leur reconnaissance comme prestataires d'un nouveau service, celui de la collecte sélective. Pourtant, à cet égard, Mauricio Macri indique que l'un des problèmes principaux est celui de la contribution des *cartoneros* aux impôts. Selon lui, ils devraient apporter leur part aux ressources publiques, en tant que petits entrepreneurs (*monotributo*). Dans un programme électoral destiné à conquérir les électeurs de classe moyenne, cet argument pèse considérablement. En effet, ces derniers sont ceux sur lesquels s'exerce la plus lourde charge fiscale. Bien entendu, cette question est particulièrement délicate dans la mesure où elle met en évidence les problèmes que pose la circulation des déchets et l'informalité du travail. Acheminées du centre vers le *conurbano*, les matières premières secondaires changent de circonscription. Après être passées des *cartoneros* aux entrepôts de conditionnement (*galponeros*), elles sont absorbées par l'industrie de la transformation, sans que celle-ci encoure de taxation (chapitre 6). Mais ce n'est pas sur cette dimension des filières du recyclage que porte l'argumentation de Mauricio Macri. Il signale plutôt que les acteurs de la récupération, premier maillon de la chaîne d'une « affaire millionnaire » (Barco, 25 juin 2006) qui opère au centre de la ville, s'approprient illégalement les déchets sans participer à la production de ressources publiques.

c- Une force tierce : le parti Iniciativa Verde

Dans ces rapports de force, qui conjuguent les grands clivages politiques argentins, ainsi que les débats sur l'hygiène et l'ordre urbain, l'échiquier voit s'affirmer un parti plus récent, dans la mouvance écologiste. Le parti Iniciativa Verde s'est fait le porte-parole des préoccupations des ONG environnementalistes et des espoirs qu'elles projetaient sur l'activité des *cartoneros*. Son dirigeant, Juan Manuel Velasco est aussi député à la législature de Buenos Aires : il constitue un pivot central pour imposer par la voie législative un cadre normatif favorable à la séparation et à la revalorisation des déchets. Ce point est particulièrement crucial pour deux raisons. D'une part, ce leader politique va s'imposer tour à tour comme représentant d'un parti d'inspiration écologiste, comme législateur, et comme personnalité externe aux clivages des grands partis argentins. Ainsi, sous le gouvernement urbain d'Aníbal Ibarra, il est responsable du secrétariat de l'environnement et des espaces publics. En 2011, il est conseiller personnel du secrétaire de l'environnement et des espaces publics du gouvernement urbain Macri. En 2010, il tente d'accroître le poids de son parti

en encourageant une *cartonera* de premier plan, la coordinatrice de la coopérative El Ceibo, à se présenter aux élections législatives sous les armoiries d'Iniciativa Verde.

D'autre part, cette configuration est intéressante parce qu'elle met en cause l'idée selon laquelle les acteurs « visionnaires » (ONG) et les acteurs « pragmatiques » (décideurs) fonctionnent de manière indépendante, voire opposée (Azuela, 2006). A l'inverse, à la suite de Pierre Lascoumes (1994), on peut considérer que les ONG ont fait valoir leur vision de l'environnement en tirant parti des dysfonctionnements du système CEAMSE et de l'opportunité offerte par la massivité de la récupération. Le réagencement de l'échiquier politique, la redistribution des cartes leur a permis de peser dans la gouvernance urbaine et de faire légitimer ce qui était « déjà-là ».

Les récits de crise, en donnant de la visibilité aux *cartoneros* et aux problèmes que soulève leur activité, ont servi de levier à l'affirmation de nouveaux acteurs, plutôt qu'à celle de nouveaux débats. En effet, ceux-ci reposent sur des fondements anciens, comme l'ont montré les paragraphes sur les joutes politiques, actualisés à la lumière de principes de gestion urbaine qui se sont imposés au cours des vingt dernières années. Leur résurgence est particulièrement cruciale dans la ville de Buenos Aires. Les territoires du centre sont convoités pour leurs déchets, et ce sont aussi ceux dans lesquels se cristallisent les joutes entre acteurs les plus intenses. Face à ces tensions extrêmes, la ville autonome est celle qui active le plus rapidement une modification de ses paramètres de gestion des déchets. Celle-ci entraîne la prise en compte d'acteurs plus nombreux, et par la même occasion, la transition vers une action publique territoriale. Deux dimensions peuvent être retenues. Tout d'abord, le débat est ouvert sur les conditions de la gouvernance de l'espace public à la législature de Buenos Aires en 2002 (B.). Ensuite, l'application d'un outil, la gestion intégrée des déchets solides urbains, coïncide avec l'implantation de grandes ONG environnementalistes à Buenos Aires, qui pèsent dans le sens de sa mise à l'agenda urbain (voir C.).

B- Les débats sur le service, des fabriques du développement durable urbain ?

Avant et après les batailles électorales de 2002 deux sessions entières à la législature de Buenos Aires ont été consacrées à la redéfinition de la relation entre acteurs urbains, ville et déchets. Le 26 février 2002, les législateurs débattent des contrats de concession de collecte ; le 5 décembre 2002 ils discutent de l'approbation de la loi 992 sur les récupérateurs urbains. Ces deux espaces-temps législatifs, au centre de la ville de Buenos Aires et en pleine crise, offrent un point de vue unique

sur la réorganisation du service à un moment où le navire fait eau de toutes parts. De fait, les outils construits par la dictature explosent, montrant toutes leurs limites : ils ne suffisent plus à assurer la mission sanitariste telle que le gouvernement *de facto* en avait fixé les paramètres sans mise en cause majeure, plus de trente ans auparavant. A la suite de Guénola Capron et de Jérôme Monnet on peut considérer que l'espace public est un « espace actif et innovant de la citoyenneté urbaine » (Capron, Monnet (dir.), 2000), cette dernière désignant la conscience de l'appartenance à une collectivité urbaine et l'exercice des droits et des devoirs qui lui sont liés (Ascher, 1995 : 156). Il s'agira donc d'examiner les conditions du déverrouillage du système de gestion des déchets. Bien que l'entretien de l'espace public soit toujours le principal objet en jeu, les conditions de son usage sont discutées dans des arènes législatives. L'intervention d'un processus démocratique dans l'ajustement des paramètres économiques (paiement du service), sociaux (acteurs en jeu) et environnementaux (échelle de gestion) ouvre donc la discussion sur de nouvelles modalités de gestion urbaine, marquées par la durabilité.

Encadré 4. Les principaux acteurs des débats à la législature de Buenos Aires

Atilio Alimena (PDC)

Ce « drôle d'oiseau politique », selon le journaliste Horacio Verbitsky (9 janvier 2005), appartient au conservateur Partido Demócrata Cristiano (PDC). De 2000 à 2003, en tant que législateur de la ville autonome de Buenos Aires, il dirige la commission de protection de l'environnement et de l'espace public et il est membre de la commission des travaux et des services publics. Depuis 2003, il est médiateur-adjoint de la ville de Buenos Aires (*defensor del pueblo adjunto*).

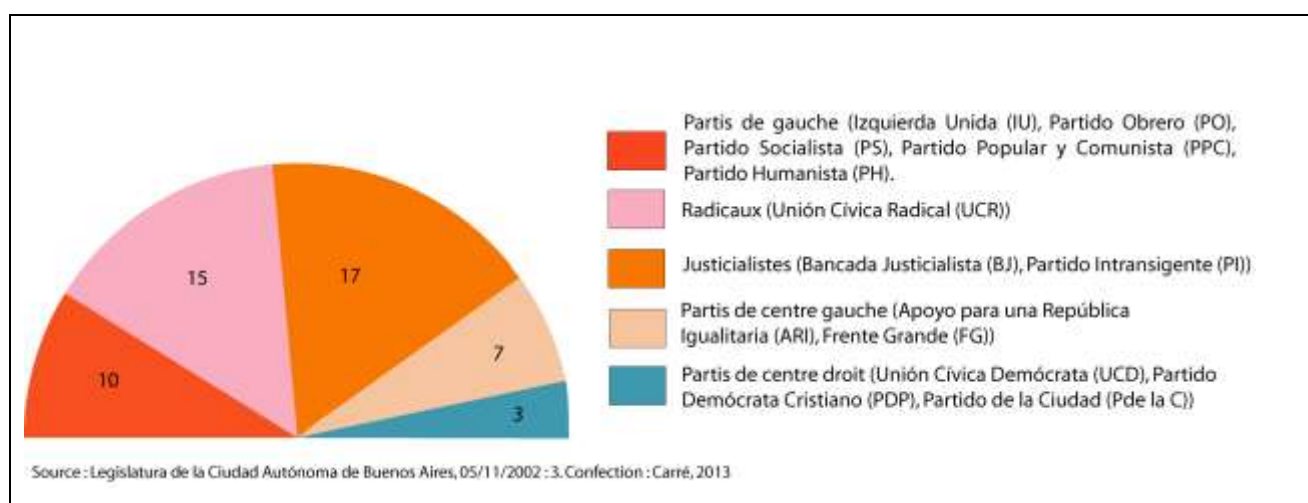
Marcela Larrosa (UCR)

Elle représente le bloc de l'Union Civique Radicale (UCR) avec douze autres législateurs. Ce parti d'inspiration sociale-démocrate est le plus ancien du pays et le principal rival du parti justicialiste (péroniste). En 2002, Marcela Larrosa préside la commission des travaux et des services publics à la législature qui a dirigé l'élaboration de la loi 992 des récupérateurs urbains.

Eduardo Valdès (BJ)

Il soutient l'ensemble du processus de légitimation des récupérateurs par la loi 992. En 2007, il est invité à introduire l'ouvrage *Recicloscopio* de Pablo Schamber et Francisco Suárez, et à relater le cheminement de la ville de Buenos Aires vers la reconnaissance des cartoneros comme des acteurs de la gestion urbaine.

Figure 2.5. Composition de l'hémicycle de la législature de la ville de Buenos Aires (2002)



1-Un enjeu économique : la redéfinition des contrats de collecte

Les frictions entre les logiques économiques entrepreneuriales et les pratiques de récupération des *cartoneros* ne mettent pas en question la privatisation de la collecte, à l'inverse d'autres services. Ainsi, pour l'eau, Suez est boutée hors le pays, l'entreprise nationale Aguas Argentinas reprenant ses droits sur la prestation dans la métropole. Toutefois, les conditions économiques de sa

prestation font l'objet d'une redéfinition, face à l'aporie d'une situation dans laquelle les *cartoneros* sont vus par les entreprises comme des concurrents.

a- Le paiement du service de collecte vu par les entreprises...

Comme l'indique le secrétaire de l'environnement et des espaces publics en prélude à la session du 26 février 2002, « les contrats [de gestion des déchets] s'inscrivent dans le même cadre que celui de la loi d'urgence économique et, pour cette raison, nous les reformulons dans ce contexte spécifique » (Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2002a : 5). La séance, destinée à définir les conditions de la prolongation des contrats de collecte des entreprises concessionnaires et celles du nouvel appel d'offres à lancer, a pris du retard dans la mesure où son terme initial était prévu pour octobre 2001. La principale transformation proposée au cours de cette discussion est celui du passage de la rémunération à la tonne à celle à la superficie nettoyée (*área limpia*). Cette dernière modalité est celle adoptée par la plupart des villes argentines et latino-américaines. A Buenos Aires, elle a été mise en œuvre depuis les années 1990 dans les municipalités du *conurbano*. Dans la ville de Buenos Aires, le système de rémunération à la tonne, en vigueur autant pour la CEAMSE que pour les entreprises de collecte de la ville, atteint ses limites à partir de 1994. En effet, en 1980 le barème de rémunération des entreprises avait été prévu pour des quantités qui allaient jusqu'à 900 000 tonnes par an, avec une dégressivité du tarif versé par la municipalité à sa prestataire. Or, entre 1989 et 1994, les quantités de déchets produites par la ville augmentent de 60%. Entre 1993 et 1994, les tonnages transportés par les entreprises dépassent donc le seuil des 900 000 tonnes. Selon Ceferino Reato (1996), la négociation du seuil suivant se fait à la force. Pour les entreprises, il faut réévaluer les coûts fixes de personnel et d'équipements, dans la mesure où ces derniers sont jugés insuffisants par les prestataires, et que leur ajustement à la hausse entraîne des frais supplémentaires. Elles argumentent que le tarif pour les tonnes supérieures au rang 900 000 doivent être payées comme celles du premier échelon, celui pour lequel les coûts fixes sont les plus élevés (Reato, 1996 : 138), et obtiennent gain de cause.

En 2001, gouvernement local et prestataires de services sont confrontés à un nouveau problème. Entre 1999 et 2000, la production des déchets atteint un sommet jamais égalé dans la métropole, mais dans les années qui suivent, la crise entraîne sa très forte diminution. Entre 2001 et 2002, elle est en chute libre et passe en dessous de son niveau de 1994. De ce fait, la proposition de transformation des modalités de paiement des entreprises est loin d'être consensuelle. Les concessionnaires ont tout intérêt à ce que soit reformulée l'équation qui définissait leur rémunération, qui s'avère particulièrement peu fructueuse en temps de crise.

b- Le paiement du service de collecte vu de la législature

Une partie des membres de la législature prête une oreille amicale à ce positionnement. De fait, lorsque la question est nouvellement soulevée en décembre 2002, l'un d'entre eux signale :

Face à la diminution du volume de déchets et à l'avalanche de récupérateurs informels, les entreprises demandent à ce que soit éliminé le paiement au poids, et à être rémunérées à la superficie nettoyée (*área limpia*). Pour cette raison, ce que dit la législatrice Larrosa n'est pas juste d'un point de vue des économies : la modalité de paiement aux entreprises bénéficiaires va être différente parce que celles-ci aspirent à ce que leur revenu soit indépendant du volume de déchets (Legislatura de la Ciudad Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires, 2002b : 212).

Cependant, dans cette même séance plusieurs représentants s'inquiètent des conséquences du changement de rémunération. En effet, celui-ci est perçu comme la porte ouverte à toutes les dérives. Dans ces conditions, le gouvernement n'exercerait plus de pression économique sur l'exhaustivité du service de collecte et les entreprises risqueraient de fournir une prestation moins méticuleuse : « Si avant [les entreprises] collectaient 100 tonnes et percevaient 100 pesos, aujourd'hui elles vont collecter une tonne – les *cartoneros* feront le reste – et elles continueront à percevoir la même somme. » (*ibid.* : 227). Une législatrice souligne : « Pourquoi passerions-nous [du paiement à la] tonne [au paiement à la] superficie nettoyée, alors qu'en ce moment l'équation nous est plus favorable, à nous [la municipalité], à la tonne ? » (Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2002a : 30). Par ailleurs, cette discussion se tient un mois et demi après la dévaluation du peso argentin du 6 janvier 2002. Après la division par trois des budgets qui l'a suivie, la question est incisive. Les législateurs de l'opposition s'inquiètent de savoir si les conditions de prolongation du service vont tenir compte de ce bouleversement, et d'ajuster les tarifs, fixés en dollars, au nouveau cours de la monnaie argentine (1 peso = 0,30 dollars en 2002). Par ailleurs, la prolongation extraordinaire est jugée particulièrement risquée en ces temps de crise. Elle incite les entreprises à n'effectuer aucun investissement, cette condition n'étant pas prévue dans la prolongation extraordinaire, tout en gagnant des montants supérieurs à ceux du contrat normal (*ibid.* : 12)

c- La résurgence de la question du contrôle du service

Or ce problème initial soulève celui de la qualité du service fourni par les concessionnaires, mises en ligne de mire au cours de la session de la Commission Écologie et Services Urbains de la législature de la ville de Buenos Aires du 26 février 2002. Le bilan des législateurs à cet égard est

assez négatif, de manière unanime. Les intervenants les plus véhéments signalent que rien n'a changé depuis l'année 1994. A cette date, les entreprises prestataires avaient été sermonnées par le gouvernement sur la médiocrité de leur prestation et avaient signé une promesse de réparation, en échange du renouvellement de leur contrat (*ibid.* : 33).

En 2002, certains législateurs estiment que cette décision a entraîné des dérives importantes dans la prestation de service, dans la mesure où les entreprises ne se sentaient pas menacées par le risque d'une pénalisation financière. Plusieurs exemples fusent, comme celui de ces habitants qui émettent des paris sur le tas d'ordures en décomposition devant l'ambassade des États-Unis (*ibid.* : 21). Les camions sont jugés trop anciens ; le service est assuré de manière irrégulière dans la ville. Enfin, le pesage des véhicules aux stations de transfert ne s'assortit pas du contrôle de leur contenu. Or les éboueurs ont l'usage de les emplir de gravats ou d'eau pour qu'ils soient plus lourds. Un problème similaire est déjà signalé en 1990, lorsque le conseil municipal de Buenos Aires doit délibérer sur la prolongation du contrat de Manliba. Les balances n'ayant été installées que tardivement dans les stations de transfert, il était courant que les camions arrivent avec cent ou deux cents kilos au lieu des six tonnes réglementaires. Cependant, en l'absence de tout contrôle, l'entreprise prestataire facturait au poids maximal (Concejo Deliberante de la Municipalidad de Buenos Aires, 1990 : 336-338).

Ce dernier élément appelle au basculement vers un autre système de rémunération, qui limiterait les dérives. Dans ces conditions, la discussion sur les contrats de la collecte des déchets permet de décompresser et de remettre à plat les termes d'une négociation qui pâissait d'un vice de forme depuis plusieurs dizaines d'années. Les tensions entre *cartoneros* et entreprises de collecte sur l'appropriation des déchets jouent plus comme déclencheurs d'une discussion sur la médiocrité du service, sa mal-gouvernance et la nécessité de changer de modalités de rémunération que sur la redéfinition d'une géopolitique urbaine.

2-Un problème social : les cartoneros dans le service et la ville

Dans son article sur Terzigno, petite ville des périphéries de Naples (Italie), Carlotta Caputo signale que la procédure politique et administrative de l'état d'urgence a été déclarée pour remédier à la crise qui a suivi la mauvaise gestion des déchets en Campanie (2011 : 93). De la même manière, à Buenos Aires, la législature propose de placer la dégradation de l'hygiène urbaine sous

le signe de l'état d'urgence, en écho à la situation économique nationale et en réponse aux plaintes des habitants face à l'état de leurs rues. Or cette proposition pose un problème plus général de projet politique pour la ville. D'une part elle met en question, sous des angles divers, l'ordonnance 33 581 qui définissait précisément les paramètres de manipulation et de propriété des déchets. Dès lors, quand les législateurs discutent de la loi 992 sur les récupérateurs urbains en décembre 2002, ils doivent mettre en balance les conséquences de l'intégration des *cartoneros* sur le mode exceptionnel de l'urgence, ou celles de leur intégration pérenne au service et à la ville.

a- L'état d'urgence : un risque sanitaire et social

La nécessité de légiférer sur les récupérateurs urbains répond tout d'abord à une situation inédite et non prévue par les dispositions normatives et législatives de la ville de Buenos Aires. En effet, l'ordonnance 33 581, qui prévoyait la répression de l'activité de récupération au nom du sanitarisme depuis 1977, s'émousse face à la massivité de l'activité en 2001. Tombée en désuétude jusqu'à la crise de 2001, une proposition de code des convenances urbaines (*Código de convivencia urbana*) lui avait été substituée dans le but d'embrasser un vaste ensemble de comportements dans l'espace public urbain (*Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 2002b : 207). Pourtant, même ce code ne donne pas les outils à la ville pour gérer une situation sociale qui dépasse amplement les capacités des ressources économiques, législatives et humaines du gouvernement. Aussi l'un des recours qu'entrevoient les législateurs est celui de la formalisation des conditions du travail des *cartoneros* (*ibid.* : 218). Pour y parvenir, l'une des législatrices propose de proclamer l'état d'urgence en matière d'hygiène urbaine. L'exécutif pourrait ainsi intervenir rapidement pour « incorporer [les *cartoneros*] au travail légal, pour que leur travail ne soit pas saisi, par les entreprises prestataires, comme prétexte à des recours administratifs que finiraient par payer les habitants de la ville » (*ibid.* : 201). En outre, cela permettrait de donner réponse aux plaintes face à l'éparpillement continu des déchets domestiques sur la voie publique, et de garantir un certain ordre urbain (*ibid.* : 221).

Cependant, cette proposition contient deux questions cruciales qui ne concernent pas directement les *cartoneros* : celle de la durée de l'état d'urgence et celle de son coût. A partir de son expérience en la matière, l'un des législateurs indique que prendre cette décision signifie déclarer une situation exceptionnelle, qui doit être circonscrite dans le temps. Cette situation ne risque-t-elle pas de pénaliser les récupérateurs, dont le nombre présage qu'ils pratiqueront cette activité jusqu'au rétablissement de l'économie et l'ouverture de nouvelles opportunités d'emploi ? Un autre souligne que déclarer l'état d'urgence sanitaire risque d'aggraver la piètre situation des finances de la ville

de Buenos Aires. En effet, même s'il peut permettre d'agir vite face à la détresse des *cartoneros*, il entraînera surtout le déploiement d'un service exceptionnel de collecte des déchets, plus fréquent et à grand renfort d'équipements et d'opérateurs. Or selon Atilio Alimena, « l'urgence n'est pas gratuite et se paye cher » (*ibid.* : 218), dans la mesure où les concessionnaires du service pratiquent des tarifs plus élevés dans ces circonstances.

b- La propriété des déchets : un problème géopolitique ?

Pour modifier durablement la gestion et laisser une place aux récupérateurs au-delà d'une situation d'urgence, les législateurs doivent modifier les conditions de propriété des déchets. Ces derniers appartenaient à l'entreprise de collecte dès leur dépôt sur le trottoir, et ce, en vertu de l'article 6 de l'ordonnance 33 581. On retrouve également cette disposition à Salvador de Bahia (Brésil) dans les années 1990 (Knaebel, 1991 : 24) où, dans un esprit similaire, elle devait assurer de meilleures conditions de salubrité par l'interdiction de la récupération. A Buenos Aires, abroger cette disposition équivaut à mettre en cause le verrouillage du système CEAMSE tel qu'il fonctionne depuis 1977. En effet, cette disposition garantit par la même occasion que les déchets achèvent leur course dans les sites d'enfouissement technique de la CEAMSE. Elle conduit aussi à interroger la propriété des déchets, un débat qui peut sembler paradoxal face à l'étymologie du déchet : ce qui a déchu de toute propriété, est ce dont personne ne veut.

Deux biens sont mis en jeu dans la discussion autour de l'abrogation de l'ordonnance 33 581. Celle-ci n'a rien de consensuel. L'un des législateurs, opposé au projet, souligne qu'autoriser la récupération expose les *cartoneros* à la concurrence d'entreprises de tri sélectif professionnelles. Ils se verraient alors retirer leur gagne-pain au profit de groupes mieux organisés et mieux équipés. D'un autre côté, le secrétaire de l'environnement et des espaces publics de la ville, le 26 février 2002, indique que c'est en renforçant la propriété de l'État sur les déchets que des politiques publiques de récupération et de valorisation des déchets pourront être mises en œuvre. Ce renforcement du pouvoir public sur les déchets permettrait par la même occasion de réaffirmer l'un des mandats de l'État, qui consiste à préserver la propreté de la ville en tant que « bien public sous tutelle ». Or, aux yeux de certains législateurs, le retour des déchets dans le giron public est tout aussi problématique que la décision d'abrogation mentionnée précédemment. Elle signifie reprendre à la CEAMSE la responsabilité du traitement des déchets cédée en 1977, lors de l'activation du *cinturón ecológico*. Des débats concomitants se tiennent dans la province de Buenos Aires, les municipalités du *conurbano* sentant peser sur elles le joug d'un service toujours plus coûteux et toujours moins performant. Toutefois, la restitution à la ville de Buenos Aires de la

compétence de décider du destin de ses résidus pose un problème concret de taille. La ville est-elle en mesure de les traiter dans ses limites politico-administratives, même avec une armée de *cartoneros* sillonnant ses rues et ôtant cartons, papiers et plastiques des poubelles ? Cette modification n'est pas discutée en 2002, mais elle est au cœur des rivalités entre la ville et la province qui suivent la promulgation de la loi « Basura Cero », en 2006 (chapitre 2 et point C. de ce chapitre).

Cette oscillation entre les deux extrêmes souligne la difficulté des législateurs à définir le statut des résidus : déchets et propreté sont considérés simultanément comme des biens publics, dont la propriété doit être non-exclusive et non-rivale,. Soudain, les premiers deviennent une ressource en partage, non plus entre des acteurs pratiquant la même activité, les entreprises de collecte, mais entre des acteurs qui en tirent un revenu à travers des usages différents. Répartir les compétences de leur gestion relève donc d'un projet géopolitique, dont les bases sont posées avec la loi 992.

c- La loi 992 : les *cartoneros*, des citoyens urbains ?

A l'issue de ces discussions, les conditions de la propriété des déchets sont finalement modifiées. D'une part, il s'agit de désamorcer les tensions entre les entreprises et les récupérateurs. D'autre part, le travail de ces derniers est reconnu comme une forme de valorisation des déchets qui contrebalance l'enfouissement indifférencié pratiqué par la CEAMSE. Le processus de formulation de la loi mérite que l'on s'y attarde. En effet, selon les principes de la participation, que la législature de Buenos Aires tente de mettre en œuvre depuis la constitution de la ville autonome de 1996, les *cartoneros* énoncent eux-mêmes les droits et les devoirs dans le cadre desquels ils souhaitent voir entrer leur activité. Or, la plupart d'entre eux vivent hors de la ville ce qui entraîne une redéfinition des conditions de la citoyenneté urbaine. L'organisme législatif place sous ses auspices un processus participatif portant sur la citoyenneté de résidents externes aux limites politico-administratives de sa circonscription. Cette décision prend à revers le principe de la ville exclusive qu'avait mis en œuvre le gouvernement *de facto* en 1976, en tentant de sélectionner socialement et économiquement les habitants « méritants ».

Ensuite en 2002, la consultation d'un ample spectre des acteurs de la gestion des déchets est organisée et intitulée « El trabajo no es basura » [le travail n'est pas un déchet] (Suárez, 2011 : 232). Elle rassemble la CEAMSE, le gouvernement de la ville, le gouvernement de la province de Buenos Aires, les *cartoneros*, les quatre entreprises de collecte, des chercheurs de l'université, des anthropologues, des conseillers de la législature et des députés de la province et de la ville

(Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2002b : 207). L'objectif est de consolider l'orientation prise par le gouvernement, et de promulguer une loi reconnaissant le travail des récupérateurs. La consultation ne va pas sans mal. Certains des législateurs, soutenus par la CEAMSE et les entreprises, considèrent que cette activité est impossible à contenir mais difficile à interdire (Schamber, Suárez (comp.), 2007).

Le cheminement vers la reconnaissance des récupérateurs est long et épineux. Il n'a pour autre objectif que de leur ménager une place dans la gestion, tout en n'entamant pas trop le statut des entreprises de collecte et dans tous les cas, en garantissant la propreté de la ville. Ce dernier point semble être le plus important de ces débats. Il conduit à des négociations entre les acteurs qui, à leur tour, modifient les paramètres de la gouvernance des déchets. La redéfinition des conditions du service fait osciller ce dernier entre la préservation de son mandat sanitariste initial, celui qui consiste à placer une distance respectable entre hommes et déchets, et une nouvelle mission, d'ordre environnemental, où l'espace public se transforme en terrain d'expérimentation citoyenne, que ce soit pour les récupérateurs ou pour les producteurs de déchets.

3-La protection de l'environnement : un devoir des récupérateurs ?

Redéfinition des conditions de paiement des concessionnaires de la collecte et reconnaissance des *cartoneros* font voler en éclat les dimensions économiques et sociales du système de gestion des déchets de la dictature. L'émergence de la question environnementale dans les sessions à la législature, quant à elle, offre un portrait ambigu de la place laissée à la récupération des déchets face au système CEAMSE d'une part, et face à la configuration d'une citoyenneté fondée sur le tri sélectif d'autre part. Laissées à l'état de friches non résolues lors de la crise, ces ambiguïtés ont un poids considérable par la suite sur l'organisation du service et l'intervention des récupérateurs dans l'action publique urbaine (chapitre 6).

a- De *cartoneros* à récupérateurs urbains. Entre connaissance, contention et surveillance

Cristina Reynals (2002), sociologue et technicienne au gouvernement urbain en 2002, retrace l'histoire de la collecte des matériaux recyclables à Buenos Aires, démontrant que les *cirujas* sont d'abord devenus des *cartoneros*, puis qu'ils ont accédé au statut de récupérateurs urbains grâce à la loi 992. Comme l'ont laissé entendre les paragraphes précédents, cette trajectoire n'a pas été aussi linéaire qu'il y paraît. Lorsque la loi est rédigée et prête à être soumise au vote législatif, Marcela

Larrosa, directrice de la commission d'hygiène urbaine, souligne que les législateurs ne pouvaient pas ne pas légiférer par la loi 992. A son sens, le texte n'a pas non plus pour objectif de reconnaître complètement ce travail qui « n'est pas le meilleur » (Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2002b : 201) et il s'agit surtout d'une mesure de prévention, destinée à éviter que les entreprises s'emparent de la récupération et de l'activité de revente des matériaux recyclables.

Cette ambiguïté se répercute sur le Programme des Récupérateurs Urbains (PRU) lancé en 2003 suite à la promulgation de la loi 992. Il s'agit d'une extension du ministère urbain de l'environnement et des espaces publics (MAyEP) qui, pour donner une meilleure connaissance de l'activité des *cartoneros* aux décideurs urbains, met en place le registre unique des récupérateurs urbains. Ce document repose sur un recensement, mené pour donner une image plus nuancée des *cartoneros* que celle des « hommes jeunes, célibataires et pauvres » offerte par les médias. Les opérateurs du PRU n'enregistrent que ceux qui arrivent dans la ville-centre, et transitent par les gares ferroviaires urbaines, certains des camions venus du *conurbano* faisant l'objet d'enquêtes complémentaires et ponctuelles. Parallèlement, le programme comprend diverses aides sociales. Des gants et des dossards réfléchissants sont distribués, cette mesure s'avérant efficace et « peu onéreuse » comme le signale un législateur le 05 décembre 2002. Une campagne de vaccination est lancée et quelques garderies d'enfants sont mises en place.

Quelle réception les récupérateurs ont-ils réservé à cette initiative gouvernementale ? L'un des législateurs souligne qu'ils ont accepté la création de ce dispositif, à condition que leur adhésion ne soit pas obligatoire (*ibid.* : 214). En effet, à travers ce fichier, nombre des plus pauvres d'entre eux ont vu poindre le spectre des méthodes répressives mises en œuvre par la Commission Municipale du Logement (CMV) au cours de la dictature. Celle-ci menait un inventaire très détaillé des logements des quartiers informels pour intimider la population tout d'abord, puis détruire les maisons enfin. De fait, moins d'un an avant le lancement du registre des récupérateurs, une campagne d'arrestations a été menée contre les individus qui collectaient informellement dans la ville. Ceux d'entre eux qui avaient des chevaux ont dû les remettre à la police au nom de l'interdiction de la traction à sang chaud dans la ville et nombre des *cartoneros* ont été privés de leur chariot par la police. Par ailleurs, ce registre rappelle les fichiers de chiffonniers que tenait la police à partir du début du XXe siècle à Paris dans le but de mieux contrôler et diminuer l'activité du chiffonnage dans l'espace public urbain (Jugie, 1993).

Pour l'un des législateurs opposés au projet, la création du registre des récupérateurs urbains conduit à créer une différence entre les collecteurs de matériaux recyclables assermentés par le

programme et les autres, les *cartoneros*. Plus qu'une trajectoire vers la légitimation, la loi 992 servirait surtout à diviser et contrôler ces acteurs à l'extrême vulnérabilité sociale et économique. Les indéfinitions qui pèsent sur la légitimation des récupérateurs, même avec la loi 992, jouent comme une caisse de résonance des difficultés qu'éprouvent ces derniers à définir la reconnaissance à laquelle ils souhaitent avoir droit. Comme l'indique Sabina Dimarco (2008 : 129), ces acteurs, même rassemblés en collectifs balancent entre la demande de la reconnaissance de leur activité et la reconnaissance du droit au travail, celui-ci étant nécessairement différent de la récupération informelle. Cette difficulté se décalque plus encore sur les demandes en termes d'usage de l'espace public.

b- Une fabrique des usagers du service urbain ?

A cette première ambigüité s'en ajoute une seconde. Dans le système de la CEAMSE les habitants ont été habitués à se défaire de leurs ordures en les déposant sur le trottoir, dans un sac poubelle hermétiquement fermé. Cette obligation se double de la nécessité de pratiquer le tri sélectif à partir de la loi 992 et de s'y éduquer, c'est-à-dire de devenir des usagers du service. En effet, comme l'a montré l'ensemble de la réflexion, le service de gestion des déchets est d'abord tourné vers l'entretien de l'espace public, plus que vers la prestation individuelle à l'utilisateur. Le sociologue français Rémi Barbier montre que le basculement vers un service des déchets d'ordre qualitatif entraîne l'émergence d'un nouveau réseau socio-technique centré sur l'utilisateur producteur-trieur (2002 : 37). L'un des législateurs note une mutation similaire à Buenos Aires, en remarquant que les devoirs du citoyen urbain moyen sont appelés à s'étoffer avec l'encouragement au tri des déchets :

Avec des campagnes[de publicité] nous n'incorporons pas les *cartoneros* uniquement ; nous essayons de faire en sorte que l'ensemble de la population de la ville de Buenos Aires s'engage dans un enjeu qui est de notre ressort à tous. Lorsque nous disions que Buenos Aires est à tout le monde et que tout le monde doit la conserver propre, nous avons dit qu'il fallait sortir les poubelles à l'heure adéquate et dans les sacs adéquats ; mais cela a aussi à voir avec la responsabilité des *cartoneros* qui ne doivent pas rompre les sacs, ni associer les enfants à leur travail. (Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2002b : 224).

En une démonstration inscrite dans la veine des travaux d'Amartya Sen sur les *capabilities*, un autre législateur laisse entendre qu'à terme, la loi 992 doit permettre de renforcer la compétence de promotion environnementale des récupérateurs. Les devoirs de ces derniers, en tant que citoyens urbains de la ville de Buenos Aires, seraient autant d'assurer le tri des déchets que la sensibilisation de leurs producteurs à cette pratique. L'irruption de la question environnementale semble donc être à même de transformer les récupérateurs en agents d'une nouvelle modalité de gestion des déchets.

Or, comme le montrera le chapitre 6, le problème de la sensibilisation est disputé par tous les acteurs, dont aucun ne souhaite prendre la responsabilité. Longues, coûteuses en temps en argent et en ressources humaines, ces actions ne rapportent aucun bénéfice en termes de stratégies électorales. Dès la discussion de la loi 992, l'usage de l'espace public comme lieu de l'expérimentation du tri des déchets, tout comme la reconfiguration de la citoyenneté urbaine, ont un profil asymétrique : les récupérateurs y pratiquent la sélection des matériaux recyclables pour survivre ; mais les conditions de la sensibilisation des habitants à cette pratique ne sont pas réunies pour qu'elle devienne systématique.

c- Le prolongement de la durée de vie des sites d'enfouissement technique

Enfin, une troisième indétermination pèse sur la redistribution des compétences entre les acteurs urbains de la gestion des déchets. Au cours des sessions législatives, la récupération informelle est clairement présentée par les législateurs comme un moyen de prolonger la durée de vie des sites d'enfouissement technique. Dans la session législative du 5 décembre 2002, Marcela Larrosa indique :

Nous pensons que cette loi, outre le fait de prendre en compte la réalité des *cartoneros*, apporte d'autres bénéfices comme la diminution des quantités de tonnes des décharges ; lors du transport des déchets, la ville paye moins en transport jusqu'aux sites d'enfouissement technique; la vie utile du site d'enfouissement technique qui fonctionne à Villa Domínico, où la ville dispose ses déchets, se prolonge parce qu'il reçoit moins de déchets. Si nous prolongeons la vie utile de cette décharge, nous économisons aussi le coût qu'impliquerait le transport vers un autre site d'enfouissement technique. Même si cette décharge [Villa Domínico] ne pollue pas le sol, elle pollue l'environnement parce qu'il s'agit d'une décharge à ciel ouvert et ses gaz le polluent ; alors, nous pourrions contribuer aussi à la diminution de la pollution. Les matériaux issus du recyclage s'incorporent au cycle productif, en évitant une nouvelle extraction de matière première. (*ibid.* : 202).

La participation des récupérateurs à la soustraction d'une partie des déchets permet d'envisager à moindre frais, la réduction des coûts de la gestion en temps de crise. L'objectif est de préserver le site de Villa Domínico. Situé à peu de distance du centre, disposant d'espaces encore libres, il est fonctionnel au service fourni dans la ville de Buenos Aires. Il s'agit d'une priorité parce que toute réorganisation du système en temps de crise entraînerait une explosion des tarifs de transport. Or, comme l'a montré le chapitre 2, la crise de 2001 est un moment particulièrement délicat. La CEAMSE est fragilisée parce qu'un grand nombre de municipalités a cessé de payer le service, faute de moyens financiers. Dans ces conditions, elle peine à payer les concessionnaires qui assurent la gestion opérationnelle des sites et les responsables politico-administratifs ne peuvent courir le risque que la ville de Buenos Aires interrompe aussi ses versements.

Ces deux débats à la législature de Buenos Aires sont cruciaux au sens où il font le point sur des modalités de la gestion urbaine, et tout particulièrement celle des déchets, établies plusieurs dizaines d'années auparavant. La partition autour de l'usage de l'espace public se joue à quatre voix : les acteurs privés, les acteurs publics incarnés par les législateurs, les habitants et les récupérateurs. Leur incidence dans les différents aspects des débats est variable. Néanmoins, leur prise en compte signale le glissement des modalités de la gestion urbaine. Il se traduit par un nouveau dosage où, par la force des choses, les législateurs doivent composer une ville plus intégratrice pour les individus vulnérables aux bouleversements socio-économiques. Mais surtout se substitue aux politiques publiques centralisées des années 1970, une action publique urbaine marquée par la participation. Celle-ci n'est pas exempte de problèmes. Les indéfinitions sur l'incorporation des récupérateurs en tant qu'acteurs environnementaux, présentées dans le dernier paragraphe, en témoignent. Cependant, ce processus, en train de se faire, annonce l'émergence d'un développement durable urbain qui n'en porte pas le nom, mais qui peut être entendu comme « l'expression d'une conscience collective renouvelée de l'espace et de la durée qu'elle contribue à requalifier, en donnant sens à l'association des composantes qui l'animent. » (Kalaora, Charles, 2007 : 123).

C- Vers la gestion intégrée des déchets solides urbains (GIRSU)

Dans sa dimension opérationnelle, le développement durable urbain appliqué aux déchets prend la forme de la gestion intégrée des déchets solides urbains (GIRSU). Celle-ci a pour objectif de concilier au mieux la participation des acteurs à l'élaboration de leur propre cadre législatif (Suárez, 2011 :149), la prise en compte du « problème social » (Dimarco, 2008 : 55), « l'irruption » de la question environnementale dans l'agenda politique au cours des années 2000 (Merlinsky, 2009 : 7), dans une recette véhiculée depuis le milieu des années 1990 dans différentes villes du monde. Pour comprendre son apparition et son appropriation dans les territoires urbains, on peut analyser deux transformations ultérieures à la crise de 2001, intervenues entre 2005 et 2007. La promulgation de lois de gestion intégrée des déchets solides urbains (GIRSU) dans la ville et la province de Buenos Aires donne l'occasion d'aborder la participation des grandes ONG environnementalistes à la définition de l'action publique. A Buenos Aires, elles se sont affirmées avec la crise, et ont obtenu voix au chapitre en s'appropriant les problèmes soulevés par la récupération dans la gestion des déchets. Il s'agira de comprendre les méthodes employées par ces

acteurs pour gagner en légitimité institutionnelle et se positionner sur des territoires stratégiques et visibles dans la métropole.

1-L'affirmation des grandes ONG : entre topologie et topographie

Comme les firmes privées transnationales, les grandes ONG environnementalistes adoptent un positionnement territorial à l'échelle internationale, organisé selon un double registre métrique – topographique et topologique (Lévy, 2011 : 292). Selon Denis Chartier, le choix d'une destination par ces acteurs relève avant tout d'une stratégie de localisation. Il dépend de la capacité du lieu à offrir les conditions de la plus grande visibilité au répertoire d'actions : action militante, action coup de poing, lobbying, expertise, conseil, action judiciaire, information (Chartier, 2005 : 106). Comment les organisations implantées en Argentine ont-elles édifié leur réseau topologique pour s'affirmer dans la gouvernance métropolitaine des déchets ?

a- Les déchets urbains, un problème à la marge des actions de Greenpeace

Parmi les grandes ONG présentes en Argentine, Greenpeace joue un rôle central dans la formulation de la loi « Basura Cero » à Buenos Aires. Elle est secondée par GAIA, une organisation opposée à la pratique de l'incinération. Paul Kevin Wapner (1996) indique que Greenpeace est une ONG professionnelle des plus influentes dans le monde. Ses stratégies de localisation à l'échelle mondiale reposent sur un agenda global au discours enraciné « dans un terreau affectif latent » (Lascoumes, 1994 : 41). Des sujets-phares sont choisis comme l'ours blanc, le pingouin, les dauphins, la forêt amazonienne, érigés en symboles d'un activisme qui se veut pacifique et écologique.

Symétriquement, les questions des déchets que traite l'organisation sont celles qui font appel à la sensibilité des adhérents potentiels. Elles se concentrent autour de trois thématiques principales⁹⁹ : les déchets nucléaires, les déchets électroniques et l'incinération. Les déchets ménagers occupent une position marginale parmi les 1 942 résultats observés. En Argentine, les problèmes qui occupent le haut de l'agenda sont les glaciers et la déforestation. Au début des années 2000, la pollution du cours d'eau Matanza-Riachuelo à Buenos Aires et la lutte contre les entreprises de pâte

⁹⁹ Sondage effectué en juin 2012

à papier de Fray Bentos et de Gualeguaychú, à la frontière Argentine-Uruguay, sont investies par l'organisation. Comme le remarque Gabriela Merlinsky (2009 : 122) :

C'est dans les conflits environnementaux qui atteignent une échelle globale qu'apparaissent en scène des organisations professionnalisées qui ont les compétences et l'habileté nécessaire pour accéder à l'appareil transnational de développement durable (Brosius, 1999). Pour participer de manière soutenue dans ce cadre, il est nécessaire d'accéder à des canaux d'information transnationalisés, assumer les coûts nécessaires pour le processus technique de la préparation des plaintes, les enregistrer et faire du lobbying ; il est également indispensable de maîtriser très bien l'anglais et d'être capable d'utiliser les règles de fonctionnement institutionnel des banques et des entreprises.

A partir de la crise de 2001, les choix qu'effectue l'ONG, pour réorienter une partie de son action sur la gestion des déchets urbains à Buenos Aires, répondent aussi à une stratégie de retour sur investissement. Elle compte retirer une plus forte visibilité en se territorialisant dans la capitale du pays, autour d'une problématique qui suscite alors l'empathie mondiale à travers les *cartoneros*. L'une des militantes responsables de l'action dans le cadre des déchets solides urbains le signalait en ces termes : « nous avons choisi la ville-centre de Buenos Aires et les sites d'enfouissement de la CEAMSE pour notre action parce que c'est là que se concentre le plus grand nombre d'acteurs internationaux »¹⁰⁰.

b- Soutien aux *cartoneros* et environnementalisme : des mondes parallèles ?

Le débat qui s'ouvre avec la récupération informelle donne l'occasion de se positionner à l'ensemble des ONG de grande ampleur. Que ce soit sur cette question ou sur une autre, elles adoptent une stratégie de communication claire, dans le but de construire et étoffer un réseau de donateurs suffisamment solide pour pouvoir perdurer. Les acteurs institutionnels autant que les acteurs privés sont visés par ce déploiement réticulaire. Elles créent des alliances avec des partis politiques écologistes, d'autres ONG internationales, des associations, des groupes locaux de moindre ampleur (Saunders, 2007 : 743 ; Rawcliffe, 1998 : 78). A Buenos Aires, les ONG jettent leur dévolu sur les coopératives de récupérateurs urbains qui se sont créées à la fin des années 1990. Les groupes El Ceibo, dans le quartier de Palermo et el Álamo, à Villa Pueyrredón sont contactés par Greenpeace, qui leur apporte un soutien logistique. Elle forme les récupérateurs à la sensibilisation environnementale et les aide à construire une argumentation sur leur activité et ses bienfaits pour la préservation de l'environnement. Elle contribue à l'équipement du groupe et à des campagnes médiatiques, dont elle profite également des retombées.

¹⁰⁰ Responsable des déchets dans l'ONG Greenpeace (Argentine), entretien du 5 mai 2011.

Cependant, à moyen terme, cette stratégie n'a pas pour objectif de défendre le travail des *cartoneros*. Au cours d'un entretien avec Greenpeace en 2008, cette dimension ressort très clairement. L'interlocutrice souligne que le programme impulsé a pour objectif de diminuer les quantités de déchets envoyés en décharge, mais pas de traiter la problématique sociale de la récupération¹⁰¹ :

Nous avons participé au Programme des Récupérateurs Urbains (PRU), et tout particulièrement dans la question de l'organisation du travail des récupérateurs urbains. Mais le problème est le suivant : qui doit donner une solution ? C'est une discussion entre le *conurbano* et la capitale (sic), un problème social dont personne ne veut se charger. Cela dépasse la loi [« Basura Cero »], cette loi n'a pas pour objectif de réglementer le *cartonero*. L'idée ce n'est pas d'organiser tous les *cartoneros* de la capitale fédérale ! C'est un monde parallèle à « Basura Cero », même si les *cartoneros* font partie du système.

c- La lutte contre les décharges – le soutien aux ONG locales

Les ONG fournissent également un soutien moral et parfois logistique aux petites associations de riverains qui luttent pour la clôture des sites d'enfouissement de la CEAMSE. Ainsi, Greenpeace s'engage-t-elle dans la problématique entre 2003 et 2008¹⁰². Le site qui concentre le plus son attention est celui de González Catán, et ce, bien qu'en 2004, elle entre dans la thématique à partir d'une étude des lixiviats de Villa Domínico. Autrement dit, elle ne participe pas à la mobilisation des associations du sud-est de la métropole de Buenos Aires entre 1997 et 2004, mais focalise son attention sur le site le plus lointain, le moins relayé par les autres organisations. De plus, comme le signale l'un des responsables de Greenpeace, l'Association des Habitants de González Catán disposait déjà d'une ample documentation. Celle-ci comprenait le recensement des pathologies détectées ainsi que les résultats des perquisitions effectuées par la Gendarmerie Nationale dans le cadre de la plainte déposée au tribunal fédéral de Morón (chapitre 2). Dans ces conditions, le soutien apporté à l'association à partir de 2006 se traduit par une plus grande médiatisation de son action. De fait, le passage à l'émission de la chaîne de télévision Itefe, mentionné à la fin du chapitre 2, est co-organisé par Greenpeace¹⁰³ :

C'était gagnant à 50-50. Pour Greenpeace et pour eux [l'association des habitants de González Catán]. Ils pouvaient parler du sujet, et nous, nous pouvions mettre la pression à la ville de Buenos Aires [avec la loi « Basura Cero »].

Cependant, le rôle de cette ONG est diffus dans le cadre de ce conflit. Elle ne s'y positionne que peu de temps avant la déclaration de la clôture du site en 2008, et après les actions juridiques

¹⁰¹ Responsable des déchets dans l'ONG Greenpeace (Argentine), entretien du 06 mars 2008.

¹⁰² Responsable des déchets dans l'ONG Greenpeace (Argentine), entretien du 23 juillet 2010.

¹⁰³ Responsable des déchets dans l'ONG Greenpeace, entretien du 23 juillet 2010.

menées par l'association des riverains sous l'angle de la protestation. Ce positionnement, relativement restreint, coïncide avec l'observation de Gabriela Merlinsky. Elle souligne que l'ONG ne prend que rarement parti dans des campagnes locales ou territoriales qui n'ont qu'un faible impact par rapport à l'agenda global qu'elle développe (Merlinsky, 2009 : 122).

Cette brève analyse du réseau d'une grande ONG professionnelle a esquissé ses stratégies de localisation dans le domaine des déchets. Son positionnement métrique et topologique repose sur une logique de visibilité pour les actions déployées. On pourrait lui ajouter une dimension thématique. En effet, les problématiques sur lesquelles rebondit l'organisation sont particulièrement ciblées. Le positionnement de Greenpeace dans la promulgation de la loi « Basura Cero » en est un très bon exemple.

2-La loi « Basura Cero » et son effet multiplicateur

La loi 1854 de gestion intégrée des déchets solides urbains de la ville de Buenos Aires, est promulguée le 04 août 2005 et réglementée l'année suivante. Elle porte un surnom « Basura Cero » [zéro déchet], ou plutôt un label, que l'ONG Greenpeace force les législateurs et les décideurs urbains à adopter. Ce projet constitue l'un des chefs de bataille de l'organisation. Depuis la promulgation de la loi, elle rivalise d'inventivité pour rappeler à l'ordre le gouvernement urbain, sous le feu des caméras.

a- De la loi 1854 à la loi « Basura Cero » : les débats à la législature et les commissions

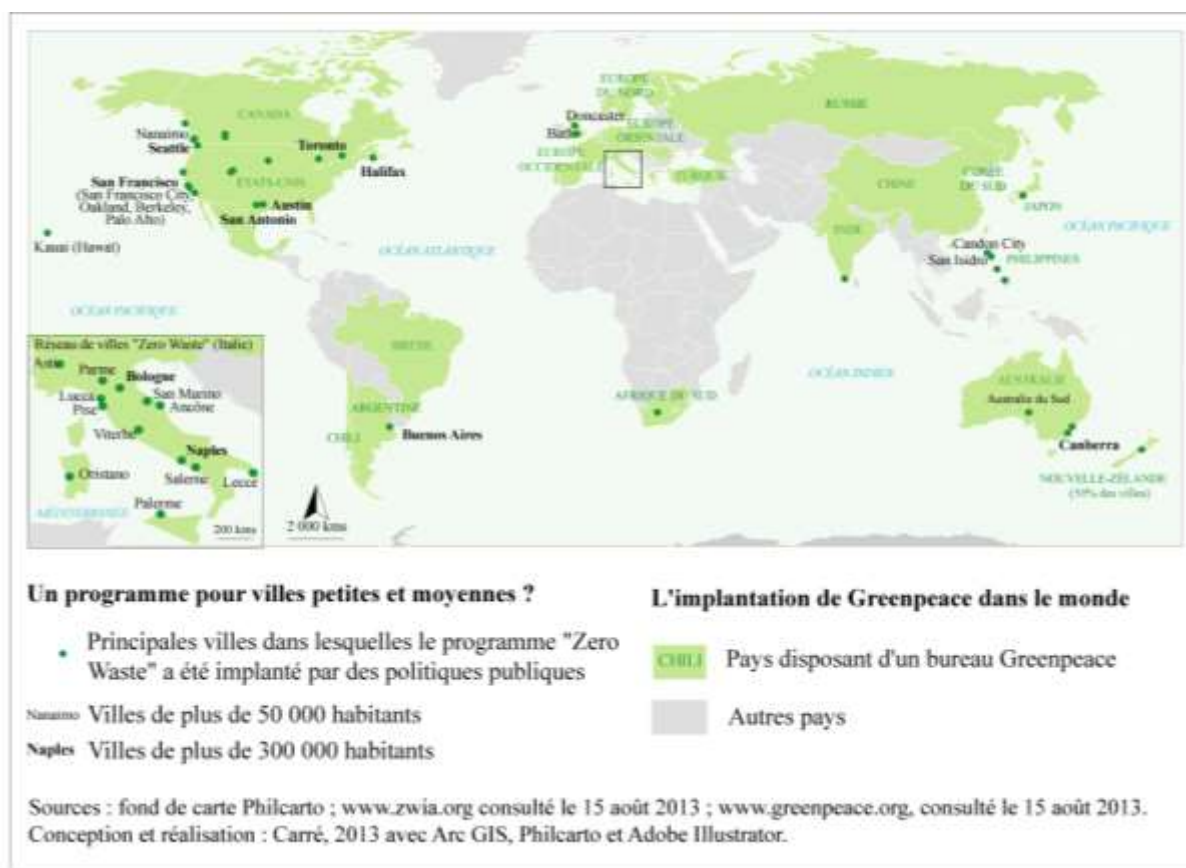
La consultation des débats à la législature du 4 août 2005, sur l'approbation de la loi 1 854 « Basura Cero », est particulièrement décevante. Le débat est réglé en moins de vingt pages, alors que ceux consacrés au changement des modalités de paiement des entreprises couvraient quarante pages (Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2005), et ceux sur la loi sur les récupérateurs urbains s'étaient sur près de cent pages (Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2002b). Les législateurs semblent pressés d'en finir avec cette session de travail qui, ce jour, s'achèvera à 22h49, avec la promulgation de la loi. Ils ont hâte, aussi, d'en finir avec une loi qui a absorbé une durée considérable de leur temps de réflexion en commission. Les répliques s'enchaînent à toute allure. Les législateurs sont très peu nombreux à s'interrompre entre eux. Personne ne se lance dans une grande tirade argumentative. Un des participants doit même demander à ce que ralentisse le rythme auquel sont approuvés les différents articles (Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2005 : 17). En fait, cette session ressemble plus à une

formalité finale qu'à une vraie discussion sur la loi. Malgré l'absence des retranscriptions des séances en commission de travail au centre de documentation de la ville de Buenos Aires (CEDOM), les entretiens réalisés par ailleurs et quelques remarques formulées au cours de la session d'approbation de la loi permettent de reconstruire le passage crucial de la loi 1 854 à la Loi « Basura Cero ».

Tout d'abord la loi 1 854 de Gestion Intégrée des Déchets Solides Urbains accentue le processus participatif déjà observé pour la loi 992. Comme l'indique une responsable de la FARN, un ample éventail d'acteurs a été consulté au cours du processus. En 2006, lors de la réglementation du texte, cet ensemble d'associations, d'ONG, d'entreprises, d'habitants et de récupérateurs est réuni dans une commission de suivi de l'application de la loi. Selon l'une des responsables de cette ONG, spécialiste du droit de l'environnement, le document correspond parfaitement à l'esprit de la loi générale de l'environnement¹⁰⁴. Un ensemble de dix sous-commissions divise la commission de suivi principale. En bref, l'élaboration et le suivi de la loi 1854 ont constitué un mécanisme relativement lourd en organisation et en discussions. Cependant, le produit final repose sur une large base plébiscitaire. Il s'agit, à première vue, d'une expérience réussie de gestion participative.

Cependant, dans l'élaboration du texte, certains acteurs ont pesé plus lourd que d'autres, et notamment Greenpeace. En effet, l'organisation a déjà lancé une loi « Basura Cero » dans d'autres villes du monde au cours des années 1990. Il s'agit de l'un des multiples programmes qu'elle tente d'enraciner dans les lieux où sont implantées ses antennes. Selon le site de l'organisation, la ville de Canberra (Australie) a été la première à mettre en œuvre le programme, suivie par la Nouvelle-Zélande, le Danemark, la ville de Seattle (États-Unis), plusieurs comtés de Californie, et la ville canadienne d'Ottawa. La carte suivante liste les principales villes qui ont mis en œuvre des politiques publiques destinées à répondre au défi de « zéro déchets », la distribution révélant une forte prédominance de villes moyennes à petites.

¹⁰⁴ FARN, entretien du 28 février 2008.



Carte 2.4. Greenpeace et le programme Zéro Déchets dans le monde

Forte du soutien qu'elle a apporté aux récupérateurs urbains, elle s'assure ainsi que le projet ne soit pas abandonné et que lui soit apposé le label qu'elle défend. A l'issue de la séance de promulgation, l'un des législateurs remercie Greenpeace « qui a travaillé tous les jours et nous a mis la pression pour que ce projet puisse sortir » (Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2005 : 35).

b- Un outil de promotion du développement durable urbain

Cette loi, qui fait office de première loi de gestion intégrée des déchets solides urbains en Amérique latine, contient aussi une forte charge promotionnelle partagée entre Greenpeace et le gouvernement de la ville de Buenos Aires. Dans le premier cas, elle offre à l'organisation un argument pour peser sur le gouvernement de la ville lui-même. En effet, face à la pression exercée par Greenpeace, la loi contient un chronogramme de réduction des quantités de déchets à enfouir. Le programme prévoyait qu'en 2012, la ville aurait diminué de 50% la quantité de déchets enfouis par rapport aux tonnages de 2004. En 2017, cette proportion devait être de 75%. Cet agenda de diminution des déchets est crucial pour l'ONG. Comme n'importe quel citoyen moyen, elle peut

vérifier les quantités de déchets enfouies par l'intermédiaire des statistiques que la CEAMSE produit et met à la disposition du public. En outre, elle dispose de dates pour planifier d'éventuelles actions de protestation.

Cependant, le chronogramme est tout aussi crucial pour la ville de Buenos Aires. L'un des législateurs propose ainsi de modifier les dates-butoirs initiales et de fixer la première borne à l'année 2010, avec une diminution de 30% de la production de déchets. En effet, explique-t-il, « l'année 2010 est particulièrement significative pour la ville de Buenos Aires puisque c'est celle du Bicentenaire de la Révolution de Mai » (*ibid.* : 14). Une commission a déjà été désignée par la législature pour préparer ces grandes festivités d'un rayonnement international. L'ajout de la loi « Basura Cero » semble alors fort bienvenu pour accroître la promotion de la ville, et signaler par ce repère que Buenos Aires a pris le tournant du développement durable. Enfin, cette loi s'articule étroitement avec la loi 992 sur les récupérateurs urbains, même si pour Greenpeace cette dimension est secondaire. Pour la ville, elle est importante pour plusieurs raisons : d'une part, elle permet de faire valoir le registre des récupérateurs lancé par le PRU en 2003. Ceux qui sont enregistrés, et ceux-là seulement, pourront avoir droit à un équipement infrastructurel pour trier les déchets collectés et accroître la productivité de cette activité (*ibid.* : 22). Ensuite, elle est hautement stratégique parce que ces mêmes récupérateurs devront s'investir davantage encore dans la sensibilisation des habitants au tri des déchets. Ils apparaissent comme le pivot principal de l'application de cette loi. Sur eux repose le respect des délais impartis.

Ce chronogramme ressemble donc à un cadeau empoisonné, que ce soit pour les *cartoneros* ou pour le gouvernement urbain. En effet, dès les premières années de l'application de la loi, les dates fixées semblent bien illusoires. Tout d'abord, avec la reprise de la croissance, la production de déchets augmente. Ensuite, aucune transformation de fond n'est impulsée pour faire diminuer massivement les quantités de déchets à enfouir. L'année 2010 est donc aussi celle où, peu de temps après les festivités du 25 mai, quelques activistes de Greenpeace partent à l'assaut de l'obélisque. Après l'avoir escaladé jusqu'au sommet, ils y déploient une bannière qui inculpe le gouvernement de la ville et proteste contre l'absence de l'application de la loi « Basura Cero », à la vue de toute l'avenue 9 de julio, des touristes, des caméras.

c- Une diffusion « programmée » qui joue sur les clivages existants

La ville de Buenos Aires a misé sur la loi « Basura Cero » comme une manière de promouvoir son innovation en matière de gestion des déchets et de développement durable urbain. Qu'en est-il pour

la province de Buenos Aires ? En ce qui concerne Greenpeace, sa connaissance du terrain est beaucoup moins précise, à l'exception des sites d'enfouissement technique. La raison en est vite donnée, c'est en misant sur la ville qu'elle a lancé le programme « Basura Cero », escomptant que celui-ci aura un effet « multiplicateur ». A partir du cas le plus complexe, celui de la ville de Buenos Aires, il sera aisé de répliquer la proposition en d'autres points de l'Argentine ou du continent latino-américain.

Cette stratégie en elle-même apparaît comme novatrice parce qu'elle repose sur un concept différent de celui de la diffusion politico-institutionnelle des lois, même dans un pays fédéral. Elle s'arrime à l'idée que le projet « Basura Cero » va progressivement gagner les autres villes, contribuant à l'édification d'un réseau de partenaires urbains, comme celui qui existe déjà en Italie (carte 2.4.). Sur la base de relations toujours plus amples, un espace réticulaire « Basura Cero » s'organiserait bientôt autour de la ville de Buenos Aires et, plus largement, dans le monde entier sans distinction des frontières. Cette approche par le réseau est d'autant plus intéressante qu'elle s'articule avec les logiques d'affranchissement des villes des cadres politico-administratifs dans lesquels se jouent généralement ces transformations, et dans celui de leur affirmation sur la scène mondiale.

Cette logique semble mieux fonctionner dans les petites villes du pays. Alors qu'en 2008, l'ensemble du processus dans la ville-centre s'était arrêté en raison de l'investiture du nouveau chef du gouvernement, Mauricio Macri, plusieurs villes moyennes présentaient des projets de « Basura Cero » et sollicitaient le soutien de Greenpeace pour leur mise en application. Cependant cette approche déterritorialisée d'une question très profondément inscrite dans les rapports de force entre territoires politico-administratifs, tient difficilement lors qu'elle est mise à l'épreuve de la métropole de Buenos Aires.

3-La gestion intégrée des déchets dans la province de Buenos Aires

En 2007, la province de Buenos Aires, désireuse de ne pas être en reste face à la ville riposte en présentant elle aussi une loi de gestion intégrée des déchets solides urbains. Cependant, le schéma est différent. Dans la ville, la promulgation de la loi va de pair avec l'affirmation de Greenpeace dans des discussions tenues depuis 2002. Dans la province de Buenos Aires, en revanche, cette loi s'articule surtout avec les conflits locaux liés à la clôture des sites d'enfouissement technique et les

projets d'ouverture de nouveaux équipements. Malgré un nom similaire, les objectifs poursuivis par les deux lois s'éloignent les uns des autres. Peut-on dire que la loi 13 592 de la province de Buenos Aires met en échec la stratégie « Basura Cero » élaborée par l'ONG transnationale ?

a- Une loi tirillée entre deux réalités du territoire politico-administratif provincial

En 2007, les discussions sur la loi 13 592, qui se tiennent à la chambre des députés de la province de Buenos Aires, réactivent un débat qui imprègne toutes les décisions que prend cette entité depuis 1880. Elle est partagée entre deux réalités extrêmement différentes : celle du *conurbano* de Buenos Aires ; celle d'un espace rural dans sa grande majorité, si l'on excepte l'aire métropolitaine de La Plata et le littoral balnéaire. La province légifère souvent en faveur de la première fraction, minime mais très densément peuplée. Dans le cas des déchets, celle-ci est soumise au régime d'administration des déchets de la CEAMSE (décret-loi 9 111/77). Au tournant des années 2000, la gestion des déchets devient préoccupante pour le *conurbano* et pour l'intérieur de la province. Dans le premier cas, les sites d'enfouissement sont saturés, dans le deuxième, il n'existe pas de tels équipements dans les communes rurales. En outre, l'encouragement aux pratiques de gestion différenciée rend nécessaire de mettre en place des dispositifs de revalorisation des matériaux recyclables ou de compostage.

Deux problèmes centraux, de nature différente, se posent. Dans le cas du *conurbano*, les municipalités qui jouxtent la ville-centre sont entravées par leur manque de place pour procéder au tri sélectif ou au compostage. Dans le cas de l'intérieur de la province, malgré la volonté de mettre en œuvre de tels dispositifs de revalorisation des déchets, l'éloignement de centres industriels rend problématique leur activation. Le coût du transport par camion est rédhibitoire. La province de Buenos Aires couvrant une superficie équivalente à celle de la France, le transport de matériaux recyclables bruts, comme le carton, le papier ou le plastique est très coûteux en raison de la faible densité et du coût modéré de ces marchandises. Au cours de la session du 14 mars 2007 à la chambre des députés de la province, l'un des représentants souligne le caractère infructueux des tentatives menées dans les quinze années précédentes. La sensibilisation, la collecte, l'entrepôt et le transport des déchets ont eu raison des recettes engendrées par la revente à des entreprises de transformation (Cámara de diputados de la Provincia de Buenos Aires, 2007 : 141).

b- Réguler la construction des sites d'enfouissement - une forme d'équité socio-spatiale

Dans ce cadre, le premier problème est celui de la diminution des quantités de déchets à enfouir. Après la crise de 2001, la reprise économique s'est traduite par une production considérable de déchets. Aussi l'urgence consiste-t-elle à pallier le risque sanitaire en trouvant un nouveau site d'enfouissement technique et éviter la prolifération des décharges à ciel ouvert. L'ensemble du débat porte donc, plutôt, sur la définition des termes de la construction de nouveaux équipements dans la province et des justes contreparties qu'une commune peut obtenir face au préjudice causé par la présence de ce site. La discussion pose un problème d'équité socio-spatiale face à une installation jugée nuisible. Cette question est d'autant plus présente au cours du débat législatif qu'à l'extérieur de la salle de délibération sont massés les habitants de la municipalité de Brandsen. Ils protestent contre le projet d'ouverture d'un site d'enfouissement technique et réclament leur droit à participer à la prise de décision, au nom de la démocratie et de la citoyenneté.

Même si l'un des députés résume que « le problème, ici, c'est l'odeur, que c'est ce qui apparaît comme un polluant, qui se transmet aux nappes [phréatiques] » (*ibid.* : 141), l'assemblée est bien face à une problématique qui dépasse une réaction que d'aucuns pourraient juger épidermique et égoïste. Les revendications des habitants de González Catán et Ensenada ont sensibilisé les députés à la question complexe que représente la proximité d'un site d'enfouissement technique. Les demandes en services qu'ont formulé de manière réitérée ces groupes d'habitants semblent, à la lecture de la loi, avoir été écoutées. En effet, celle-ci stipule l'ensemble du dispositif déployé dans le cas où une municipalité accepterait de recevoir un site d'enfouissement.

Conclusion

Cette analyse de la productivité territoriale des récits de crise de 2001 a montré comment l'émergence de la figure du *cartonero*, comme symbole de la débâcle, avait déclenché une reformulation de la gestion des déchets à Buenos Aires. Les débats autour de sa légitimation et la reconnaissance de son activité sont allés de pair avec l'affirmation des organisations non gouvernementales environnementalistes dans les décisions sur le territoire. Cependant, la légitimité institutionnelle que les récupérateurs tirent de cette position de premier plan s'amenuise rapidement lors de la formulation de la loi « Basura Cero ». Celle-ci a pour objectif de transformer le théâtre de la crise en théâtre du Bicentenaire, celui qui montrera que la ville s'est relevée de ses cendres et apparaît aussi radieuse que cent ans auparavant, dans les récits du Centenaire de l'Indépendance. Quant au recentrement des cadres de l'action publique territoriale autour de l'échelle locale de gouvernement, il permet de boucler la boucle ouverte dans le chapitre 3. En effet, celui-ci s'était appuyé sur l'ample mouvement de décentralisation des compétences auprès des municipalités pour

expliquer comment ces dernières avaient tenté d'impulser une « bonne » gouvernance des déchets. Ce chapitre l'a complété en montrant que la crise de 2001 a été l'élément déclencheur de cette décentralisation dans ce secteur de la gestion municipale. Elle intervient plus tardivement que pour d'autres secteurs (santé, éducation) et contribue à briser le niveau transjuridictionnel auquel se déroulait la gestion des déchets depuis 1977. Au cours de cet épisode, la CEAMSE et le fonctionnement du système métropolitain sont très fortement mis en cause, et avec eux l'ensemble des cadres de la gestion, élaborés durant la dictature militaire. Une mutation importante est celle de la participation plus large des habitants aux grands projets législatifs. Cependant, deux questions restent irrésolues. Tout d'abord, ce morcellement entérine la tension croissante entre les entités politico-administratives rivales, qui a été observée dans le chapitre 2. La régulation du passage des déchets à enfouir de la ville-centre vers la province de Buenos Aires devient un problème et entraîne des bras de fer réguliers entre les entités. D'autre part, la circulation des matériaux recyclables et des récupérateurs urbains entre les juridictions ne fait l'objet d'aucun discours et d'aucune régulation.

Conclusion de la deuxième partie

Crises, promotion territoriale, écologie urbaine se sont combinées au cours des débuts du régime militaire et de la crise de 2001, modifiant considérablement le fonctionnement de la gestion des déchets. Comme l'indique la journaliste et essayiste Naomi Klein, la « stratégie du choc » pratiquée par le gouvernement *de facto* aux débuts de la dictature s'est appuyée sur la terreur et la fragilisation de la société. Sur un terrain qui n'offrait plus aucune résistance, la junte militaire a pratiqué une réorganisation rapide du pays et surtout de son économie. Dans la ville de Buenos Aires, la mise en scène d'une crise urbaine, avec les dysfonctionnements des services, le sous-équipement en hôpitaux, la présence d'individus pauvres et marginaux en ville, a ouvert la voie à la métropolisation des déchets. A la veille du Mondial de 78, qui sonne la renaissance de la ville sous des traits fonctionnalistes, pauvres et ordures sont rejetés en périphérie de la ville par un dispositif complexe législatif, territorial et socio-économique. Quant à la crise de 2001, la dramatisation de cet épisode hors-norme, avec la propulsion des *cartoneros* au premier plan, a ouvert la voie à une profonde mise en question, plutôt qu'une réorganisation de la gestion des déchets. Pauvreté et récupération obtiennent crédit au centre de la ville après en avoir été exclues durant près de trente ans, favorisées par une empathie générale, le temps de la crise.

Autant les crises que les dispositifs mis en œuvre pour sortir de situations jugées intenable, participent de stratégies discursives spécifiques. La mise en récit de la ville s'inscrit dans des stratégies de promotion du territoire toujours plus importantes, à partir de l'implantation du libéralisme en Argentine. Avec les autoroutes, le *cinturón ecológico* participe à la production d'une ville destinée à l'export. Plus que la ville, c'est son image moderne et développée, conçue comme une métonymie de celle du pays, qui doit circuler en Europe et aux États-Unis, et montrer que la capitale argentine peut donner la réplique à Londres, Paris et New York. La présentation de l'équipement dans les médias et dans les conférences internationales met au premier plan l'idée de la ceinture verte, *parkway* boisé autour de la métropole. En revanche, l'enfouissement des déchets, moyen utilisé pour combler les terrains inondables et leur donner de la valeur foncière est laissé à l'arrière-plan. Au cours de la crise de 2001, la diffusion de l'iconographie de la récupération des

déchets sonne les débuts d'un travail de réflexion sur le caractère irréprochable technique et paradigmatique de ce *cinturón ecológico* orchestré par la CEAMSE. La contestation des décisions centralisées, les controverses autour des sites d'enfouissement ainsi que le recyclage, émergent sur la scène métropolitaine dans un moment de contestation tous azimuts. Ils érodent violemment les méthodes de planification du territoire, l'enfouissement technique et le modèle centre-périphérie qui avaient été utilisés par l'entité métropolitaine de gestion des déchets pour forger le portrait de la ceinture verte. Cet équipement n'est pas complètement remplacé par une autre image au cours de la crise. Si la présence des *cartoneros* suggère que l'inventivité sociale en temps de crise passe aussi par l'activation d'un recyclage informel, la légitimation de cette pratique ressemble plus à un chantier en cours qu'à une œuvre bien finie. Dans le cas du *cinturón ecológico*, l'iconographie de l'autoroute semi-circulaire bordée d'arbres avait précédé le lancement de la construction des installations. A l'inverse, les circuits de revalorisation des déchets, pourtant bien existants dès les années 1990, peinent à se frayer un passage et à être inscrites au rang des bonnes pratiques urbaines dans les années 2000. Ils donnent bien lieu à la promulgation de la loi 992 et de la loi 1854, lesquelles sont valorisées par la ville de Buenos Aires comme un pas en avant vers la durabilité urbaine. Néanmoins, même après leur vote, ces textes oscillent entre contrôle, prévention et légitimation des récupérateurs, entre stratégie de préservation des installations d'enfouissement technique et entre éducation au tri sélectif et pratique de sélection dans la rue. En bref, la récupération fait l'objet d'une institutionnalisation ambiguë, à mi-chemin entre plusieurs projets politiques.

De fait, les paradigmes qui sous-tendent la gestion des déchets sont situés dans des cadres plus larges, qui guident l'action publique territoriale que ce soit en 1976 ou en 2001. Dans le premier cas, et pour reprendre les termes de la définition de l'écologie urbaine, l'amélioration du cadre de vie urbain répond surtout à un projet de régénération porté par le régime militaire. Le sanitarisme, au sens d'une politique de santé publique s'étend aux aspects sociaux et économiques de la vie en ville. Le gouvernement fait démonstration de sa capacité à maîtriser la propreté et l'ordre de l'espace public. Il passe la ville au rouleau compresseur de l'eugénisme socio-économique et politique, le portrait du parfait citoyen étant celui d'un individu « non subversif » et capable d'accéder à la société de consommation. Mais surtout, son application dans le cadre de la production d'une « ville meilleure pour les meilleurs habitants » se traduit par la métropolisation des déchets, et la systématisation de leur évacuation en périphérie de l'agglomération. Reprenant les termes du métabolisme urbain « circulaire », le projet doit permettre à la ville de disposer d'un bilan équilibré des entrées et des sorties de matières, les déchets devant nourrir la production

d'espaces métropolitains à la fonction récréative. En 2001, l'émergence de l'environnementalisme est moins univoque et plus houleuse. Tout d'abord, dans un contexte de contestation forte, et de demande de participation de la société à la vie publique, la crise est bien la manifestation d'une insatisfaction profonde de la société pour son cadre de vie, celui-ci dépassant la seule question des déchets. Dans ce domaine, les limites des politiques publiques, menées sans modification majeure depuis la dictature, éclatent au grand jour lorsque la massivité de la récupération informelle oblige la ville de Buenos Aires à légiférer pour aplanir les tensions. Acteurs anciens et acteurs nouveaux sont placés dans la balance de l'entretien de l'espace public. Passées au crible d'un processus démocratique, les normes de régulation de son usage s'avèrent insuffisantes pour gérer la situation inédite de la ville. L'amélioration des conditions de vie des habitants de la ville passe donc par la redéfinition de leur citoyenneté urbaine, avec de nouveaux droits et devoirs, liés à la gestion qualitative des déchets. Elle entraîne aussi la reconnaissance législative dans la ville-centre d'un acteur pauvre et venu des périphéries lointaines de la métropole et conduit à l'ouverture d'un espace urbain exclusif, du « premier monde ». La place sans précédent laissée aux ONG environnementalistes dans la formulation de nouveaux cadres législatifs pour la gestion des déchets se traduit par l'incorporation de nouveaux principes, fondés sur la valorisation des filières du recyclage. Néanmoins, cette intégration de l'environnementalisme, comme composante centrale, illustre surtout la complexification de la gestion. Le sanitarisme n'est pas abandonné, mais fait l'objet d'un nouveau dosage, qui laisse aux récupérateurs et aux associations d'habitants une place pour participer à la gouvernance de la métropole. Il convient de s'interroger sur les conséquences de cette complexification dans la décennie des années 2000 qui suivirent ces bouleversements. La promotion d'une écologie urbaine, fondée sur la préservation de l'environnement par la réorientation des flux de déchets dans les chaînes de valeur du recyclage, a-t-elle résisté au retour de la croissance en Argentine ? La nouvelle configuration du service (figure 2.6.) perdure-t-elle encore aujourd'hui ?

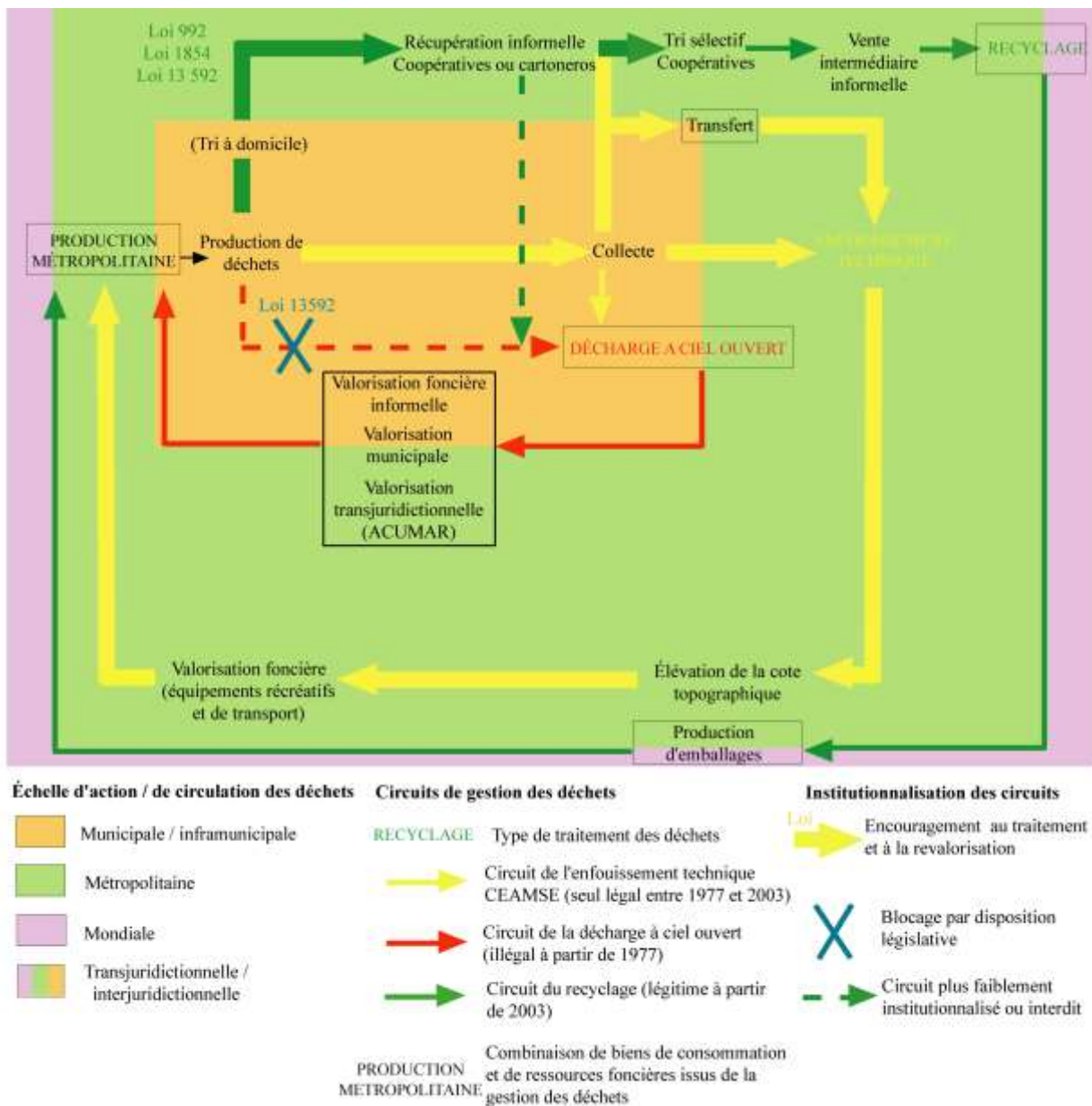


Figure 2.6. La nouvelle configuration du service de gestion des déchets à l'issue de la crise de 2001

Troisième partie

Reconfigurations du système et valorisation des déchets dans les territoires métropolitains

Introduction de la troisième partie

En Argentine, les lignes directrices des politiques de relance qui suivent la crise de 2001 sont empreintes de la résurgence discursive du passé. L'énonciation du devenir de la métropole et du pays est fortement enracinée dans les fondements du péronisme des années 1940 et 1950, celui du modèle d'industrialisation et de substitution aux importations. Keynésianisme, ascension sociale, planification centralisée sont les clés de voûte des politiques publiques de sortie de crise. Des gigantographies de Juan Domingo Perón et d'Evita, madone des pauvres, donnent le ton sur l'Avenida de Mayo. Des sculptures métalliques de cette dernière, le regard tourné vers le sud pauvre et industriel de l'agglomération, couvrent les parois du ministère du développement social, en pleine avenue 9 de Julio. D'emblée, ces dispositifs placent le futur de la ville sous le signe d'une « nostalgie citadine » (Gervais-Lambony, 7 mai 2012), c'est-à-dire du sentiment d'une perte irréparable, celle de la Buenos Aires péroniste. Toutefois, à partir de 2003, le retour de la croissance est soutenu par le système agro-industriel et territorial du soja transgénique (Reboratti, 2008) et l'insertion de l'Argentine sur les marchés mondiaux de ce produit et de ses dérivés. Cette reprise ne tire son dynamisme ni du retour aux temps du péronisme ni d'une rupture avec les dynamiques économiques libérales impulsées près de trente ans auparavant. Bien à l'inverse, le pays doit la remontée de son produit intérieur brut, et la possibilité de se projeter dans l'avenir, à une inscription de plain-pied dans des logiques économiques globales.

Dans la métropole, les décideurs urbains doivent faire preuve d'inventivité pour concilier les discours empruntés au passé et les pratiques de gestion inspirées de modèles circulant au niveau mondial. Pour dessiner la relance du cœur économique du pays, ils recourent à la logique du scénario, qui pousse « à bout les conséquences logiques d'hypothèses ou de tendances préalables, sous des contraintes imposées ou constatées ; ou au contraire, imaginant les conséquences d'un infléchissement, d'une nouvelle stratégie » (Brunet, Ferras, Théry, 1992 : 447). Les scénarios métropolitains des déchets visent les acteurs, sur la lancée des lois d'intégration des récupérateurs urbains ou d'encouragement à la gestion intégrée des déchets, et les territoires des déchets, ces derniers désignant les installations de traitement sous toutes leurs formes, en fonctionnement ou

fermées. Dans les deux cas, les processus de métropolisation à l'œuvre à Buenos Aires depuis les années 1990 ont rendu nécessaire la redéfinition des cadres de l'action territoriale urbaine. Le chapitre 3 montrait que la collecte des déchets mettait en échec l'idée selon laquelle il était « de plus en plus vain de vouloir à tout prix faire correspondre les circonscriptions politiques avec les espaces de gestion des problèmes publics » (Duran, Thoenig, 1996 : 580). Cette partie montrera, à l'inverse, que cette affirmation se vérifie dans le cas de la valorisation matérielle et territoriale des déchets menée à partir de 2003. D'une part, elles consonnent avec le dédoublement de la gestion entre recyclage et enfouissement que la crise de 2001 a commencé à institutionnaliser. Les décideurs urbains sont confrontés à la gestion d'une activité transjuridictionnelle placée sous le sceau de l'informalité et inscrite dans des circuits de la mondialisation « par le bas » (Portes, 1999). D'autre part, ils doivent composer avec des modalités de gestion de territoires techniques infra-municipaux pris en charge par une entité métropolitaine mais qui, quant à eux, prennent le tournant de la mondialisation « par le haut » et participent de logiques d'attractivité territoriale.

Mais surtout, les logiques de l'illimitation, de la périphérisation et de la diffusion, dont Michel Lussault fait un propre des espaces périurbains (2013), sont celles qui mettent le plus à mal le fonctionnement du système tel qu'il avait été conçu au cours des années 1970. Pour d'aucuns, Buenos Aires a rejoint son destin latino-américain au cours de la crise de 2001, avec l'entrée de la pauvreté et de l'informalité au centre. Paraphrasant cette idée, on peut émettre l'hypothèse que le système CEAMSE est rattrapé par son destin métropolitain à partir des années 2000. En empruntant au fonctionnalisme des années 1930 et 1940, le gouvernement militaire avait essayé de faire barrage aux nouvelles logiques métropolitaines qui se dessinaient dans la Buenos Aires des années 1970, à l'aide d'un outil anachronique mais consensuel. Alors que le gouvernement lui-même encourageait la naissance de centralités secondaires (parc industriel de Pilar) par des équipements renforçant la connectivité (autoroutes), il tentait dans le même temps de faire barrage à l'étalement urbain à l'aide d'une barrière physique. Dans ces conditions, la recherche d'un métabolisme urbain équilibré, par l'absorption des déchets et la production d'espaces verts, était une course perdue d'avance. La diffusion de la métropole au-delà de la limite du *cinturon ecológico* obligea la CEAMSE à ajuster constamment son périmètre de compétence à l'aire de rayonnement métropolitain. Or, ce n'est qu'au lendemain de la crise de 2001 qu'apparaissent ces contradictions, à peine esquissées par les discussions à la législature et par les protestations contre les sites d'enfouissement technique saturés. Elles affleurent lorsque les gouvernements locaux, ressaisissant leurs pouvoirs, formulent des scénarios de valorisation des déchets, de leurs acteurs et de leurs territoires plutôt que des mesures de réponse immédiate à la crise.

Dans ces conditions, et en usant d'une terminologie systémique, le problème principal posé par le retour à la croissance est celui de la résilience du système de gestion des déchets non pas à la crise mais à la métropolisation de Buenos Aires. En effet, ce n'est pas parce que le *cinturón ecológico* n'a jamais existé de manière tangible, que le système a été dépassé dès ses débuts par la métropolisation et que la transformation des déchets en terreau fertile à la croissance des végétaux n'a jamais eu lieu que le système de gestion a été abandonné. Il s'est reconfiguré, tout comme un organisme peut revenir à un état antérieur de fonctionnement après un épisode traumatique. Utilisé à l'envi dans la définition de programmes internationaux de lutte contre le changement climatique, le terme de résilience fait ici écho aux théories organicistes qui avaient présidé à la définition du *cinturón ecológico*. Mettant en garde contre l'usage abusif du terme, Samuel Rufat (2012 : 17) indique que « la résilience doit donc d'abord être analysée comme un discours politique qui est facilement instrumentalisé pour imposer des choix qui devraient au moins être publiquement discutés, alors que son usage tend à détourner l'attention de processus politiques et sociaux vers des outils d'économétrie et des solutions techniques ». Forte de cet avertissement, cette partie s'attachera à montrer les risques et les richesses du processus à Buenos Aires, marqué par des tensions sur des droits fondamentaux et des dispositifs démocratiques intenses et inventifs.

Le chapitre 6 montre que l'institutionnalisation du recyclage dans la métropole se concentre sur la gestion d'une récupération difficile à encadrer en raison de sa transjuridictionnalité, de son appui sur la connectivité métropolitaine régionale et mondiale. Dans les espaces les plus aisés, elle met en jeu leur accès aux acteurs les plus pauvres et les plus marginalisés.

Le chapitre 7 relit les processus de périphérisation et de diffusion métropolitaine au prisme de trois cas de valorisation des territoires des déchets. Ces processus, tous différents, posent la question de l'émergence de centralités secondaires, de l'aménagement des « vides » dans un tissu urbain à la maille plus lâche et de la participation citoyenne à la coproduction de scénarios de développement territorial.

Chapitre 6

Institutionnalisation du recyclage et gestion de la pauvreté

A partir de 2003 et de la promulgation successive de la loi des récupérateurs urbains et de la loi 1854 « Basura Cero », la gestion des déchets se dédouble progressivement à Buenos Aires. Le système existant de la CEAMSE est maintenu dans la mesure où il assure un service sanitaire de base mais parallèlement, et de manière inégale dans l'espace métropolitain, un autre système, celui du recyclage des déchets, se développe. Il n'entretient que des liens ténus avec les modalités de la collecte et de l'enfouissement, ne cible que des territoires spécifiques et se fonde sur d'autres acteurs que ceux du service conçu en 1977. Le chapitre précédent a montré comment la crise de 2001 a révélé son existence, laquelle, à son tour, a ébranlé la légitimité de l'enfouissement indifférencié des ordures ménagères. Ce chapitre analysera les problèmes que pose l'incorporation du recyclage aux politiques publiques urbaines comme une nouvelle dimension du service de gestion des déchets. D'emblée, il faut préciser que l'institutionnalisation de cette pratique dans la métropole de Buenos Aires ne concerne que la fraction « récupération ». En effet, les autres enjeux qui pèsent sur les activités, les acteurs, les échelles, l'économie des filières de valorisation des matières premières secondaires restent plongés dans l'ombre. Ainsi, à Buenos Aires, parler du recyclage équivaut souvent à soulever la question de l'encadrement de la pauvreté et de l'informalité des récupérateurs urbains. L'Organisme International du Travail enjoint à considérer que la récupération des déchets est un outil de lutte contre la précarité et la pauvreté (Fernández Mereles, Betancourt, 2012). Néanmoins, les préoccupations au niveau municipal traduisent trois difficultés inhérentes aux spécificités de la récupération. Tout d'abord, elle est transjuridictionnelle et glisse entre les mailles des dispositifs d'encadrement et de relance mis en place à différents niveaux de décision. Ensuite, elle dispose de territorialités propres, fondées sur la connectivité métropolitaine. Enfin, elle rend nécessaires les négociations destinées à concilier une activité

précaire qui se tient dans des espaces aisés, enclins à se séparer du reste de la métropole, avec des objectifs de développement durable urbain.

A- La position marginale des coopératives de récupérateurs

Les récupérateurs de déchets, marginaux et informels, peinent à faire reconnaître leurs structures et leur activité ainsi qu'à peser dans les décisions sur les territoires urbains. Transjuridictionnelle et assimilée à un service de qualité, la récupération glisse à travers les logiques de resserrement du maillage politico-administratif territorial mises en place par le programme national d'équipement et de travail intitulé « Argentina Trabaja » [l'Argentine travaille]. Intermédiaire entre des producteurs de déchets et des producteurs d'emballages, elle ne s'insère que de manière interstitielle dans des filières de recyclage toujours plus largement intégrées dans des marchés mondiaux. Enfin, la coopérative rompt avec les logiques de salariat et de patronat sur lesquelles s'édifient les structures de représentation professionnelles. Coopérative et activité de récupération forment donc un assemblage spécifique, fort éloigné des modalités de prestation et d'organisation des services urbains comme la collecte des déchets. Avant d'aborder les territorialités propres à cette activité, il s'agira d'approfondir ces trois dimensions par lesquelles les coopératives de récupération s'inscrivent en porte-à-faux des logiques d'insertion sociale par le travail, de formalisation économique, et de reconnaissance professionnelle.

1- Aux marges du programme d'insertion « Argentina Trabaja »

La coopérative est la structure que privilégient les récupérateurs pour lutter contre la précarité de leur activité. Cette observation concorde avec les modalités du plan « Argentina Trabaja » lancé par le gouvernement national argentin en 2009. Le coopérativisme, considéré comme l'outil de construction d'un « monde meilleur », est l'un des piliers de ce programme d'insertion sociale par le travail. Pourtant, fondé sur l'équipement de quartiers démunis de services de base, ce dernier ne prend pas sous son aile les coopératives de récupération.

a- « Argentina Trabaja » : l'autogestion récupérée par le pouvoir central

Le plan « Argentina Trabaja » lancé en 2009 traduit un renforcement de l'interventionnisme national dans l'économie sociale. Il entre en rupture avec le plan d'assistance économique « Jefes y Jefas de Hogares » [chefs de famille], financé par la Banque Mondiale durant toute la période de cessation de paiement de la dette. Le programme est mené depuis le ministère du développement social, qui gère la plupart des investissements publics sociaux¹⁰⁵. En 2013, cette institution reçoit une dotation de 35,8 milliards de pesos (5,7% du budget national total) (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, 2013 : 7). Quant au plan « Argentina Trabaja » il absorbe cinq milliards de pesos en 2012, soit près de 6% du budget du ministère du développement social.

Ce programme s'inscrit à la croisée de politiques publiques d'*empowerment* de la population argentine et de centralisation de la lutte contre la pauvreté. Un ample dispositif ancré sur le maillage politico-administratif existant est déployé, et placé sous le patronage de l'Institut National de l'Association et de l'Economie Sociale (INAES – Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social). Celui-ci a pour mission de labelliser les coopératives de travail que les municipalités créent, en regroupant des individus pauvres et au chômage, issus de quartiers défavorisés. Ces groupes se voient ensuite remettre la mission d'équiper leur propre quartier ou la municipalité en infrastructures collectives : logement, assainissement, eau, électricité, voirie, amélioration des espaces verts¹⁰⁶. Près des deux-tiers des travaux menés dans ce cadre étaient des opérations d'équipements en réseaux d'assainissement et d'eau potable (45%), et de nettoyage des décharges (17%) (Ministerio de Desarrollo Social, 2011). En 2011, le nombre total de coopératives dépassait 2 000, et celui des participants s'élevait à plus de 200 000, avec des retombées économiques positives sur un demi-million d'habitants du pays (Ministerio de Desarrollo Social, 2011). Un montant de 1 200 pesos par mois, inférieur au salaire minimum (2 300 pesos en 2012, soit 383 euros), est versé aux intégrants du programme ainsi qu'une subvention de 1 100 pesos tous les deux mois. La distribution géographique des coopératives indique une concentration dans la métropole de Buenos Aires. Par exemple, dans la municipalité de La Matanza, bastion national du péronisme, il existait près de 150 coopératives et 10 000 participants au plan en 2011. Symétrique à la concentration des pauvres et des chômeurs, cette sur-représentation s'articule avec l'oreille attentive que prête le niveau national du gouvernement aux intendants municipaux du *conurbano*.

¹⁰⁵ L'ANSES est l'Administration Nationale de la Sécurité Sociale (Administración Nacional de la Seguridad Social). Elle absorbe 30% des dépenses nationales totales. Elle prend en charge l'allocation universelle par enfant (AUH – Asignación Universal por Hijo) et le versement des retraites.

¹⁰⁶ <http://www.desarrollosocial.gov.ar/ingresosocialcontrabajo/114>, consulté le 10 février 2013.

La ministre du travail et du développement social, Alicia Kirchner, sœur de l'ex-président, signe directement les contrats d'« Argentina Trabaja »¹⁰⁷ avec ces derniers.

Ce vaste chantier ne fait que témoigner d'un renouveau d'intérêt des politiques publiques pour une forme d'organisation du travail associée au premier péronisme (1944-1955) et structurée depuis les années 1940. Né au début du XXe siècle à travers les coopératives de crédit (Muñoz, Verbeke, 2004 : 61), ce mouvement s'est étendu aux espaces ruraux où ces structures ont assuré le meilleur développement de l'activité agricole (Mateo, 2002). Au cours des années 1990, la substitution toujours plus large de coopératives à l'Etat dans le domaine de la prestation de services de base a nourri un débat animé sur la subsidiarité (Brunstein, Montano, 1990). Cette longue trajectoire ressurgit avec les expériences d'autogestion qui éclosent au cours de la crise de 2001. A partir de 2008, et avec « Argentina Trabaja », le gouvernement national repeint les plans quinquennaux centralisés des années 1940 aux couleurs de l'*empowerment* et de la participation citoyenne. En effet, comme l'indique la responsable des coopératives à l'IDUAR de Moreno, autre bastion du péronisme, ce programme permet de territorialiser les coopératives, « pour qu'elles balayent leur propre rue, que le travail ait de la propriété. Que le trottoir que tu fabriques soit celui où tu te promèneras avec ton fils, parce que cela donne de la conscience au travail mais aussi une reconnaissance de la communauté »¹⁰⁸.

b- Les coopératives de récupérateurs : lutter contre la précarité

A Buenos Aires, la récupération des déchets apparaît comme une activité nouvelle dans l'éventail des prestations fournies par les coopératives (Paiva, 2008 : 139). Les coopératives de récupérateurs urbains sont héritières d'organisations qui travaillaient déjà à l'intégration des plus démunis en ville. Lorsque dans les années 1990 le taux de chômage augmente, l'indice de Gini s'accroît et la pauvreté s'appesantit, ces groupes élargissent leur action aux acteurs de la récupération, dans le but d'assurer une meilleure contention sociale. En 2004, selon Verónica Paiva (2008 : 151), on comptait quatorze coopératives dans la région métropolitaine de Buenos Aires. En 2009, un recensement effectué par une équipe de l'Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS) en relevait vingt-cinq¹⁰⁹. Ces structures rassemblent 2 600 récupérateurs dans la ville de Buenos Aires¹¹⁰, soit environ un quart des récupérateurs enregistrés.

¹⁰⁷ <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Noticia/conveniointendentes/1451>, consulté le 8 janvier 2013.

¹⁰⁸ Coordinatrice du programme des coopératives de l'IDUAR (Moreno), entretien du 20 mai 2011.

¹⁰⁹ www.atlasdebuenosaires.edu.ar, consulté le 6 décembre 2012.

¹¹⁰ http://www.buenosaires.gob.ar/areas/med_ambiente/higiene_urbana/reciclado_09/listado_cooperativas.php?menu_id=30501, consulté le 13 mars 2013.

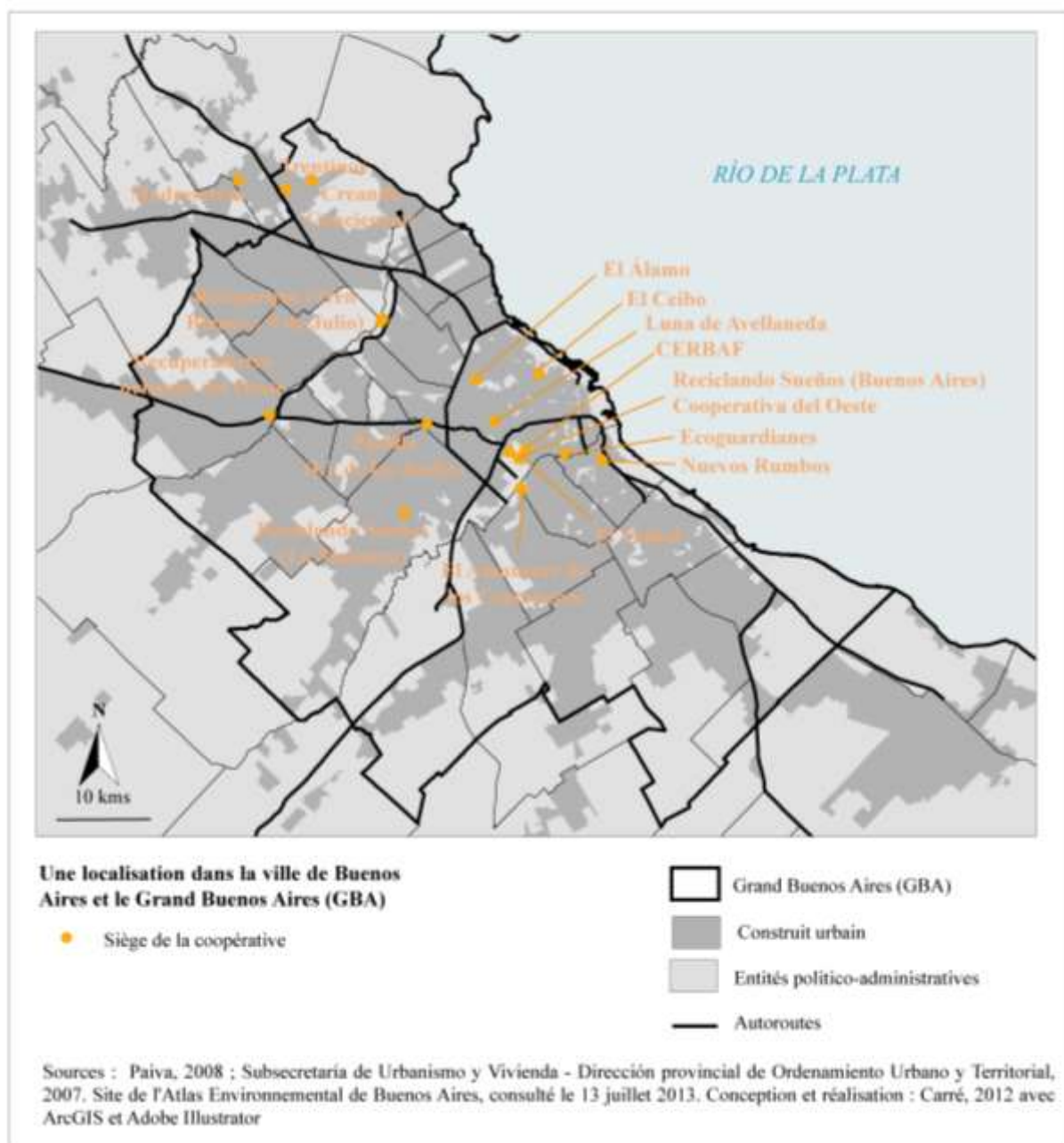
Un tour d'horizon mondial permet de constater qu'il s'agit de la modalité la plus largement retenue par les récupérateurs urbains dans les grandes villes du monde. Les acteurs de la collecte sélective informelle y ont eu recours en Colombie, au Brésil, aux Philippines, en Indonésie, au Mexique et en Inde (Medina, 2000). Quelques exemples à la marge attestent de regroupement en structures hiérarchisées, comme le Mouvement National des *Catadores* de Matériaux Recyclables (MNCR - Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis) au Brésil, qui fédère 800 000 récupérateurs et a implanté des coopératives dans toutes les villes d'importance du pays (Cavé, 2013 : 439). A Mexico, les *pepenadores* sont regroupés en un syndicat qui existe depuis 1965. Karyn Frykman (2006 : 69) a relevé que la seule tentative pour former une coopérative a été menée en 1967 à Ixtapalapa (zone métropolitaine de Mexico).

	Nom de la coopérative	Membres	Création	Provenance	Récupère à...
Méga-coopératives V. de Buenos Aires	El Amanecer de los Cartoneros	1700	2007	Lomas de Zamora (Villa Fiorito)	V. de Buenos Aires (centre)
	Luna de Avellaneda	100	2010	<i>Conurbano</i>	V. de Buenos Aires (avenue Avellaneda)
	Madreselvas	300	2009	Escobar (Maquinista Savio)	V. de Buenos Aires (Belgrano, Núñez)
	Recuperadores urbanos del Oeste	400	-	Merlo, Moreno (Paso del Rey)	V. de Buenos Aires (Flores)
Petites et moyennes coopératives V. de Buenos Aires	CERBAF	20	-	V. de Buenos Aires (Villa 1-11-14)	V. de Buenos Aires
	Cooperativa del Oeste	20	2004	V. de Buenos Aires (Liniers)	V. de Buenos Aires
	Ecoguardianes 21	21	-	V. de Buenos Aires (Villa 21)	V. de Buenos Aires (Villa 21)
	El Álamo	35	2001	Conurbano	V. de Buenos Aires (Villa Pueyrredón)
	El Ceibo	55	1997	V. de Buenos Aires (Villa 31, Palermo)	V. de Buenos Aires ((Palermo)
	El Trébol	15	-	V. de Buenos Aires	V. de Buenos Aires
	Reciclando Sueños	20	2004	V. de Buenos Aires (Villa Fátima)	V. de Buenos Aires (Villa Soldati, Villa Lugano)
Petites et moyennes coopératives <i>conurbano</i>	Creando Conciencias	40	2005	Tigre (Benavídez)	Tigre (Nordelta)
	Nuevo Rumbo	87	1992	Avellaneda	Avellaneda
	Padilla	moins de 10	-	Tres de Febrero	Tres de Febrero (Ej. De los Andes)
	Reciclando Sueños (La Matanza)	50	2003	La Matanza (Isidro Casanova)	La Matanza (Aldo Bonzi)
	Reciparque	Divers	Divers	<i>Conurbano</i>	nord-ouest de la métropole

Sources : Paiva, 2008. Site de l'Atlas Environnemental de Buenos Aires, consulté le 13 juillet 2013 ; travaux de terrain 2008-2011.

Conception et réalisation : Carré 2013

Tableau 3.1. Les principales coopératives de récupérateurs de la métropole de Buenos Aires



Carte 3.1. Localisation des principales coopératives de récupérateurs de Buenos Aires

c- Une difficile insertion institutionnelle

Bien qu'elles soient urbaines, qu'elles prodiguent un service, la collecte sélective, et qu'elles rassemblent des individus pauvres, les coopératives de récupérateurs ne bénéficient pas d'une incorporation complète dans le programme « Argentina Trabaja ». Tout d'abord, leur activité cadre mal avec les catégories établies. La récupération des déchets est rangée dans celle de l'«embellissement des espaces verts». Par ailleurs, il est difficile de savoir combien de

coopératives de récupérateurs bénéficient des retombées du programme dans la mesure où cet axe n'apparaît pas dans le bilan de 2011. Toutefois, on peut en déduire qu'elle est extrêmement résiduelle, que ce soit en termes d'effectifs ou de financements. De fait, l'activité ne rassemble que quelques milliers de personnes sur un demi-million d'inscrits. Cette relative invisibilité est liée à la dimension qualitative du service fourni. En effet, la récupération et le tri sélectif des déchets ne constituent pas des services de base comme l'eau, l'électricité ou les égouts. Dans ces conditions, ces deux activités n'intègrent pas l'éventail des équipements que le programme entend étoffer au niveau national. Elles s'apparentent à des services « première classe », d'ordre qualitatif.

Par ailleurs, le service fourni par les coopératives touche surtout des catégories de population aisée, celles qui produisent beaucoup de déchets recyclables. A l'inverse, dans le cadre du programme « Argentina Trabaja », les quartiers ciblés sont les plus démunis de services. Il s'agit de ceux qui avaient déjà été visés par un programme similaire, « Agua+Trabajo » [Eau+Travail] au cours du mandat présidentiel de Nestor Kirchner. Comme le montrera la suite du chapitre, ce ciblage se double d'une dimension transjuridictionnelle. Alors qu'« Argentina Trabaja » a vocation à favoriser l'appropriation territoriale de leur quartier par les participants au plan, l'activité de la récupération ne peut, par son organisation, satisfaire cette exigence. En provenance d'une entité politico-administrative, les récupérateurs franchissent des frontières municipales et provinciales parfois multiples pour mener à bien leur collecte. Ainsi, lorsque les récupérateurs du *conurbano* se rendent dans la ville de Buenos Aires, il est difficile de définir s'ils doivent être pris en charge par leur municipalité d'origine, celle où ils vivent, ou par la ville-centre, celle où ils travaillent et fournissent un service.

Cette dimension transjuridictionnelle entraîne un flottement des coopératives de récupération dans les compétences gouvernementales. A quel service revient leur activité ? A la direction des coopératives, qui en incarne le versant social, ou bien à celle de l'environnement et des services urbains ? A La Matanza, le documentaire de María Inés Fernández Álvarez *et al.* (2010) sur la coopérative Reciclando Sueños montre que celle-ci rencontre des difficultés à faire valoir sa légitimité auprès des services de développement durable et d'environnement de la municipalité. Dans la ville de Buenos Aires, les coopératives de récupérateurs passent de service en service. Entre 2008 et 2012, elles sont placées sous la compétence de la direction du recyclage, dans le ministère de l'environnement et des espaces publics, jusqu'à la dissolution de celle-ci en 2009. Elles passent alors dans le giron de la direction des coopératives, au ministère social. Enfin, la plupart des coopératives soulignent leur difficulté à avoir accès aux microcrédits. Même si elles

bénéficient du soutien de l'Institut de la Coopération au cours des années les plus difficiles de la crise, elles indiquent surtout les faibles avantages qu'elles peuvent attendre de l'organisme de prêt, l'Institut des Fonds Coopératifs (IMFC - Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos).

On peut en conclure que les coopératives de récupération se situent à la marge des dispositifs d'insertion sociale par le travail mis en place à partir de 2008 en Argentine. Bien qu'elles adhèrent aux valeurs de la structure, les coopératives de récupérateurs ne parviennent pas à trouver leur place dans le cadre du programme « Argentina Trabaja ». Marginalisées sur le plan social, elles occupent aussi une position intermédiaire sur le plan économique, qui renforce leur informalité persistante.

2-Une activité de conditionnement dans les filières du recyclage

Les coopératives de récupération de déchets occupent une place particulière dans les filières de recyclage des matières premières secondaires. Elles participent au dynamisme de marchés qui, pour le seul recyclage du métal et du papier-carton dans le monde, représentaient près de 30 milliards de dollars par an (Hoorweg, Bhada-Tata, 2012 : 27). Dans les chaînes de valeur par matériaux, l'informalité de l'activité est fonctionnelle à cette position intermédiaire. Comme l'indique Bruno Lautier (2004), l'informalité désigne un segment très hétérogène, difficile à définir. Cependant, à Buenos Aires le dénominateur commun à toutes les coopératives de récupération est celui de leur incapacité à produire des factures de la vente des matériaux récupérés. En fonctionnant comme des intermédiaires de conditionnement d'un marché urbain, qui captent des flux de ressources capillaires, elles participent à la production d'une « économie à distance » (Amin, Thrift, 2002).

a- De Petites et Moyennes Entreprises (PyMEs) dans la mondialisation « par le bas »

Dans son analyse des circuits du recyclage à Vitória au Brésil, Jérémie Cavé décrit chacun des maillons de la chaîne de valorisation des déchets dans cette ville « ordinaire », du *catador* aux acteurs industriels (Cavé, 2013 : 116-118). Il identifie que les récupérateurs, même regroupés en coopératives, occupent une position intermédiaire dans la filière. A Buenos Aires, il en va de même. Les coopératives de récupérateurs sont enregistrées comme de Petites et Moyennes Entreprises (PyMEs), que ce soit dans la ville ou la province. Au cours de la décennie néolibérale des années 1990, de nombreuses villes du monde ont misé sur le développement des petites et moyennes entreprises de services, au nom de leur flexibilité et de leur capacité à s'adapter rapidement à des dynamiques fluctuantes. Comme l'indiquent Francisco Gatto et Carlo Ferraro

(1997 : 3), leur apparition en Argentine correspond à une étape de plus grande dérégulation des marchés. Selon Carlos de Mattos (à paraître.), ce réseau entrepreneurial est tributaire des logiques de localisation des grandes entreprises multinationales. Ce sont ces dernières, demandeuses en services fournis par les petits établissements, qui sont les plus à même d'activer leur création. Dans les pays du sud, cette articulation entre petits et grands établissements entrepreneuriaux se connecte avec une dimension informelle. Ainsi, Samir Amin et Nigel Thrift ont-ils mis en évidence que les réseaux de distribution s'articulent avec des marchés de revente populaire, dotés d'une faible productivité (Amin, Thrift, 2002). Cette logique fait écho à celle de la mondialisation « par le bas » évoquée dans le chapitre 2 pour désigner les processus à l'œuvre dans la construction de la décharge du Marché Central. Olivier Pliez (2012) emploie l'expression au pluriel pour désigner les « échanges entre petits entrepreneurs ou marchands de détail, et les migrations individuelles ». Par analogie, et en inversant le raisonnement, on peut affirmer que les coopératives de récupération de matières premières secondaires fonctionnent de la même manière. Comme les Petites et Moyennes Entreprises qui fournissent des services aux grandes firmes et comme les individus qui tracent le sillon des « routes discrètes de la mondialisation » (Pliez, 2012), elles insufflent des doses microscopiques de matières premières secondaires dans de plus vastes réseaux de recyclage.

b- Coopératives de récupérateurs et intermédiaires de conditionnement

Quelles sont les modalités de l'insertion des coopératives de récupérateurs dans ces filières du recyclage, parfois construites à l'échelle mondiale ? Dans les chaînes de valeur par matériaux, qui se construisent à partir des années 1990 (chapitre 5), les coopératives négocient avec des intermédiaires (*galponeros*). Ces acteurs sont assez difficiles à identifier et s'échelonnent en plusieurs niveaux, toujours plus proches des entreprises de recyclage locales ou d'exportation. Ils se sont spécialisés dans certains matériaux ou disposent d'entrepôts plus vastes que ceux des coopératives dans l'agglomération. Ils peuvent donc acheter et conserver des quantités plus importantes et répondre aux conditions posées par les entreprises de recyclage pour l'achat des matières premières secondaires. Celles-ci sont contraignantes d'un point de vue logistique. Le site internet de l'association civile en faveur du recyclage du PET (ARPET – Asociación Civil Pro Reciclado del PET) et celui des établissements d'exportation, comme Reciclar S.A., spécifient que les papiers ou les plastiques doivent être présentés dûment conditionnés. Les matériaux doivent être séparés par couleur ou par qualité et disposés en balles paramétrées sur des camions.

Les coopératives qui ne disposent pas de tels équipements, de tels véhicules, ou d'une telle capacité, sont réduites à assurer la collecte des matières premières secondaires dans la rue et un

conditionnement plus rudimentaire. Le principal effort des coopératives consiste donc à se rapprocher le plus de l'entreprise de transformation et à franchir les différents échelons d'intermédiaires en acquérant des moyens logistiques d'entrepôt, de conditionnement et de transport. A ce titre, elles bénéficient de politiques publiques ou des programmes d'encouragement au micro-entreprenariat productif. Ceux-ci sont menés à partir de plusieurs institutions. A partir du début des années 2000, l'Institut National de la Technologie Industrielle (INTI – Instituto Nacional de la Tecnología Industrial) ou certaines universités nationales (Université Nationale General Sarmiento ; Université Nationale de Quilmes), développent des programmes d'aide à l'amélioration de la productivité de ces petits établissements. La majorité des coopératives rencontrées choisit de procéder à une amélioration qualitative du conditionnement, tous matériaux confondus. Elles sont dotées d'un tapis de tri semi-automatisé, d'une presse, de petits véhicules de transport interne (transpalettes). D'autres coopératives ont misé sur la spécialisation dans un ou deux matériaux, dans le but de devenir des spécialistes, de traiter des volumes plus importants, de s'élever dans la chaîne de valeur et d'effectuer des gains plus substantiels. A Etilplast, spécialisée dans le plastique, le coordinateur relate deux sauts d'échelles. La coopérative s'est spécialisée dans le conditionnement des plastiques PEAD et PEBD après avoir reçu le don inespéré d'une demi-tonne de bouteilles de shampoing. Sa revente lui a permis d'investir dans un moulin à plastiques PET (polyéthylène téréphtalate), une extrudeuse et une machine à pelletisation, qui agglomère les PEAD (polyéthylène haute densité) et PEBD (polyéthylène basse densité) en sphères monochromes.



Figure 3.1. La récupération, un maillon dans la chaîne des marchés mondiaux

Ces intermédiaires de différentes tailles sont stratégiques pour les marchés du recyclage en Argentine. Comme l'indiquent Francisco Suárez *et al.* (à paraître) pour les plastiques, 70% des matières premières secondaires réinjectées dans les circuits de valorisation matérielle proviennent des circuits de la récupération informelle, que ce soit par l'intermédiaire des coopératives ou par celui des *galponeros*. Quant aux papiers, Pablo Schamber soulignait qu'en 2006, plus de 50% des matériaux utilisés dans l'industrie papetière et cellulosique étaient des chutes de papiers et de cartons récupérées, rue et *scrap* industriel confondus.

c- Une forte vulnérabilité aux marchés mondiaux

Malgré les améliorations de l'activité de conditionnement, les coopératives et les intermédiaires voient leur activité limitée sur différents fronts. Le premier est celui de l'informalité. Comme l'agence de coopération internationale allemande (GIZ (anciennement GTZ) - Deutsche Gesellschaft für International Zusammenarbeit) a pu le constater au Mexique, les établissements de recyclage effectuent une partie de leurs marges sur l'achat informel de matières premières secondaires. Sans factures, sans enregistrements, cette pratique permet de contourner des impôts trop conséquents (GTZ, 2003 : 44). De fait, à Buenos Aires, un membre du programme d'extension

des déchets solides urbains de l'INTI exprimait son désarroi en relatant le jeu de dupes auquel se livraient les différents acteurs de la chaîne¹¹¹. Les transporteurs des matières premières secondaires conditionnées disent n'être mandatés que pour livrer ; les entreprises ne tiennent pas de registre des émissaires de matières premières secondaires, mais uniquement des transporteurs qui les livrent, et auxquels elles payent la cargaison. Enfin, les plus grands intermédiaires de conditionnement indiquent ne pas savoir vers quelles entreprises se dirigent les matériaux conditionnés !

Comme c'était le cas pour la décharge du Marché Central, ce *statu quo* fait de l'articulation entre formel et informel un antimonde, c'est-à-dire un « monde mal connu et qui tient à le rester » (Brunet, Ferras, Théry, 1992 : 35). Cependant, si cette opacité bénéficie aux entreprises et aux plus grands des intermédiaires, elle engendre aussi une forte vulnérabilité des coopératives de récupérateurs et des petits intermédiaires aux fluctuations des marchés mondiaux. D'après Romain Garcier (2012 : 163) « en créant des obligations (de recyclage, par exemple) ou en interdisant certaines pratiques (...) les dispositifs de régulation orientent la dynamique financière et spatiale du capitalisme : ils créent des coûts ou des opportunités de valorisation, et ouvrent de nouvelles voies de circulation des déchets, légales ou non ». A Buenos Aires, la très faible régulation de l'ensemble de la filière la rend aussi très dépendante des variations des prix des acheteurs finaux. Or, selon Jérémie Cavé (2013), tous les matériaux ne circulent pas à l'échelle mondiale. Par exemple, au Brésil, l'existence d'un complexe industrialo-métallurgique de l'aluminium facilite le recyclage des contenants dans le cadre des limites nationales. En Argentine, le papier et le carton sont recyclés au sud du *conurbano*, dans les établissements Zucamor et Smurfit-Kappa. En revanche, comme l'indiquent Francisco Suárez *et al.* (à paraître), 80 à 90% du plastique PET est exporté, la Chine constituant la principale destination depuis 2003.

¹¹¹ Programme d'extension des déchets solides urbains de l'Institut National de la Technologie Industrielle, réunion du 2 août 2010.



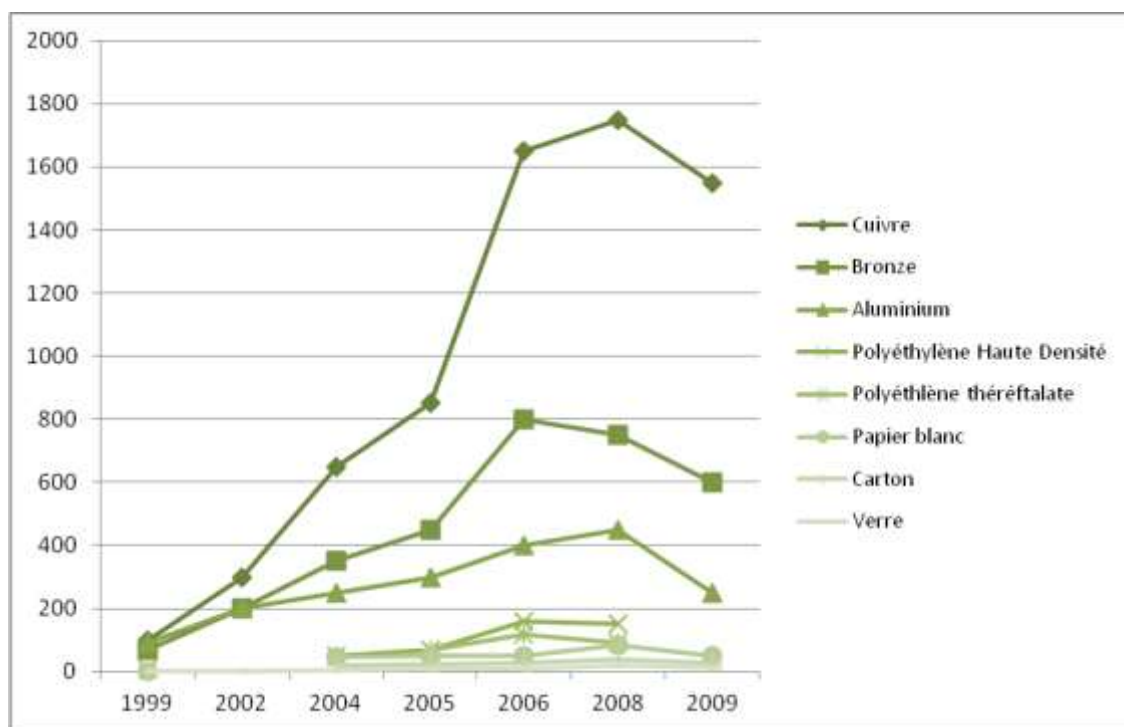
Photo 3.1. L'entreprise de cellulose Smurfit-Kappa à Wilde (2010)

Au premier plan, les camions chargés de chutes de papier. Au second plan, les tours de Wilde, à Avellaneda.

Dans la filière, coopératives et petits intermédiaires sont ceux qui disposent de moindres marges de manœuvre. Selon les prix pratiqués en aval, ils ajustent leurs pratiques de récupération aux matériaux les plus lucratifs. Ainsi, les bouteilles de plastique PET sont-elles récupérées mais elles occupent beaucoup d'espace pour un moindre poids que le carton. Les sachets de plastique ne font l'objet d'un intérêt que par un très faible nombre de coopératives et de récupérateurs isolés. Souvent souillés, ils devraient être lavés et agglomérés pour obtenir une certaine valeur (Carnets de terrain, 2008). C'est également le cas de produits complexes comme les TetraPak, ces briques alimentaires feuilletées comprenant papier, carton, aluminium et divers plastiques, très coûteuses à recycler. L'entreprise TetraPak est installée en Argentine depuis 1979 et fournit un marché régional important : Argentine, Chili, Uruguay. Cependant, le recyclage de ces contenants requiert une haute technologie et un conditionnement initial spécifique (déplié, à plat). Ils occupent une faible part des matières premières secondaires récupérées en raison de leur coût plus élevé que d'autres matériaux (plastique, sachets) lors de l'achat à produit contenu égal (0,94% des déchets de la ville de Buenos

Aires en 2001)¹¹². Ces entraves à la récupération et au recyclage sont très bien illustrées par l'écart existant entre le nombre de matériaux d'emballages et les matériaux récupérés systématiquement. La liste des emballages de l'Institut Argentin de l'Emballage (IAE) recense plus de quatre-vingt-dix matériaux et/ou types d'emballages, alors que les récupérateurs ne jettent leur dévolu que sur une trentaine de matériaux, toutes catégories confondues¹¹³.

La variation des cours des matériaux pose d'importants problèmes de viabilité du micro-entrepreneuriat de la récupération. Au début de l'année 2009, en raison de la crise mondiale, les cours de l'ensemble des matières premières secondaires chutent brusquement. Le cours du papier blanc, le mieux rémunéré, passe de 85 à 50 centimes de pesos le kilo ; le plastique PET s'effondre de 120 à 85 centimes le kilo ; l'aluminium, un matériau hautement rémunéré en raison de sa rareté, tombe de 5 à 2,5 pesos le kilo (voir graphique 3.1.). Dans ces conditions, les papiers et les cartons, qui sont les matériaux les plus lourds et les plus denses ont été privilégiés, et ce malgré la diminution de leur prix.



Source : <http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar/popup/residuos/53b.htm>, consulté le 12 août 2012.

Graphique 3.1. L'évolution des prix de quelques matières premières (en pesos)

¹¹² Acheter un litre de lait dans un TetraPak est plus onéreux de quelques centimes qu'acheter un litre de lait en sachet (Carnets de terrain, 2011).

¹¹³ <http://www.ambiente.gob.ar/archivos/web/ObservaRSU/file/Precios%20Reciclables%20Febrero%202011%281%29.pdf>, consulté le 09 septembre 2011.

Pour conclure, la promulgation d'une loi des emballages reste un défi à relever en Argentine. L'adoption d'un dispositif de régulation sur le modèle pollueur-payeur, où l'industriel doit cotiser au recyclage ou au traitement adéquat des emballages qu'il produit, constituerait une solution à la vulnérabilité de l'ensemble de la chaîne, mais elle entraînerait aussi le basculement de l'amont de la filière vers la formalité. Or, les organismes de représentation des entrepreneurs par matériaux s'y opposent formellement dans la mesure où leurs coûts de production et leur tribut à l'impôt provincial s'en trouveraient plus élevés. Les coopératives de récupérateurs, quant à elles, plaident en la faveur de sa promulgation. Déclarant contribuer à la réinsertion de 12% des déchets de la ville de Buenos Aires dans les circuits du recyclage, elles revendiquent la régulation locale des fluctuations des marchés mondiaux. Néanmoins, ces demandes sont complètement étrangères aux préoccupations des gouvernements urbains. C'est d'autant plus le cas pour la ville de Buenos Aires qu'aucune entreprise de transformation des matériaux de recyclage ou de production d'emballages ne s'y localise.

3-Quelle reconnaissance professionnelle ? ni ouvriers, ni patrons

A la marge des dispositifs sociaux, réduites à une participation « par le bas » à la mondialisation, les coopératives de récupérateurs se heurtent à une troisième difficulté. Elles ne parviennent pas à s'insérer dans les structures de représentation professionnelle divisées entre salariat et patronat. La fin du chapitre 3 soulignait les limites que rencontrait la Confédération Générale des Travailleurs en Argentine en limitant ses stratégies d'affiliation au seul secteur formel de l'économie. Comme l'indiquent Gabrielle Clotuche et Christophe Degryse (2012 : 586), l'un des principaux enjeux que doivent affronter ces organismes de représentation est celui de l'intégration des travailleurs informels. Dans le cas des coopératives de récupération, cet enjeu se dédouble. D'une part, les travailleurs ne sont ni salariés, ni patrons, ni ouvriers, mais partagent entre eux de manière équitable les fruits du travail. D'autre part, ils relèvent de l'économie informelle et ne sont pas en mesure de souscrire aux accords de travail comme n'importe quelle autre entreprise. En outre, les coopératives doivent aussi effectuer la démarche d'adoption des valeurs de cette structure. La dimension marginale et précaire de l'activité rend cette entreprise particulièrement difficile.

a- Des coopératives sans coopérativisme ?

En 2010, la coordinatrice de la coopérative de récupération El Ceibo indiquait que l'objectif qu'elle visait depuis 1989 était de devenir la « SanCor du recyclage » (Consejo, 2010 : 64). Cette expression peut s'expliquer de la manière suivante. SanCor occupe la position de leader sur le marché des produits laitiers en Argentine. Elle est un exemple réussi du modèle coopérativiste impulsé dans les années 1940 sous le premier mandat présidentiel de Juan Domingo Perón (1946-1955). A partir de 1938, elle rassemble seize coopératives des provinces de Córdoba et Santa Fe, poursuivant son extension au Brésil à la fin des années 1990 et dans tout le Cône Sud au cours des années 2000¹¹⁴. Dans le cas des déchets, la coordinatrice d'El Ceibo rappelle les valeurs de partage qui animent les membres de la coopérative et surtout l'esprit d'entraide qui règne dans l'entreprise sociale. « D'expérience, je peux vous dire que l'on peut se sortir de n'importe quelle situation sociale », affirme-t-elle à la revue *Consejo* (2010 : 62). L'exemple le plus abouti d'établissement productif et compétitif est probablement la coopérative Recuperar à Medellín (Colombie). Celle-ci a été créée en 1987 pour encadrer les récupérateurs qui travaillaient sur la décharge de Moravia. Elle est lauréate de la norme de qualité internationale ISO 9 001 au début des années 2000, et répond à des appels d'offres dans plusieurs villes colombiennes. En 2010, et selon un schéma similaire, la coordinatrice de la coopérative El Ceibo à Buenos Aires signalait que, malgré l'informalité, l'objectif final était bien de parvenir à la reconnaissance comme petite entreprise. Pourtant, l'articulation des objectifs de cohésion sociale et de rentabilité commerciale avec la création d'une culture coopérative apparaît comme un point délicat. Dans les municipalités péronistes, comme La Matanza, l'utilisation de la coopérative comme un outil d'insertion par le travail, avec « Argentina Trabaja », ouvre un écart entre les fondements idéologiques et la durabilité de l'impulsion politique¹¹⁵ :

Le plan « Argentina Trabaja » ne durera peut-être qu'un an. Le plan va perdurer mais sur 100 coopératives, il n'en restera que 10 parce qu'il n'y a pas de conception coopérativiste. Le problème, c'est que c'est une conception de la vie complètement différente du capitalisme. Ce serait un grand changement si la capacité de travail pouvait se réaliser en coopérative, mais pour ça il faudrait qu'elle bénéficie d'une culture de valorisation positive, alors que depuis trente ans elle est niée.

A l'intérieur des coopératives de récupérateurs, pourtant conçues hors du programme « Argentina Trabaja », le principal problème est celui de l'articulation entre un travail précaire et un esprit de coopération et de partage. Les récupérateurs qui travaillent seuls considèrent souvent cette activité comme temporaire, et aspirent à trouver un meilleur emploi, dans la construction ou dans le travail domestique. A l'inverse, la consolidation d'une coopérative, et surtout la mise en commun des

¹¹⁴ <http://www.sancor.com/gxpsites/hgxpp001.aspx?1,12,49,O.S.0,MNU:E;20;14;MNU>; consulté le 13 mars 2013.

¹¹⁵ Sous-secrétaire de l'environnement et du développement durable de La Matanza, entretien du 28 avril 2010.

fruits du travail, se déroule sur le moyen terme. Le coordinateur de la coopérative Creando Conciencias de Tigre, anciennement gestionnaire dans une entreprise informatique, commente les difficultés de son arrivée¹¹⁶ :

En tout, ici nous sommes environ quarante (...). Mais tous les jours il y a des problèmes : on travaille du lundi au samedi midi, mais derrière il y a un effort gigantesque de compréhension. Ici, il y a quarante réalités différentes. Tu ne peux pas travailler comme dans une entreprise, mais tu ne peux pas non plus les traiter [les récupérateurs] comme si c'étaient des exclus sociaux : ils sont ce qu'ils sont. (...) Car c'est une chose d'arriver avec un discours pour leur proposer que tout le monde coopère, et une autre de voir qu'ils ne pensaient qu'à eux, à quarante individualités.

Cette opposition reflète une difficulté inhérente des récupérateurs urbains à se reconnaître dans les formes de représentation du travail en Argentine.

b- Entre différentes structures de représentation

Rejetées par la plus grosse centrale de représentation des salariés, les récupérateurs réunis en coopératives ne sont pas non plus acceptés dans les structures de représentation patronale. Comme l'indique le coordinateur de Creando Conciencias¹¹⁷ :

Ici, en Argentine, les syndicats ne prennent pas les membres d'une coopérative pour des travailleurs mais pour des membres du patronat. Ce qui est incroyable, c'est que pour le mouvement ouvrier, on n'est pas considérés comme travailleurs, mais pour les entreprises, on n'est pas considérés comme entrepreneurs, et là non plus le syndicat ne t'accepte pas !

Des formes alternatives mais fugaces ont émergé au cours de la crise de 2001. La Centrale des Travailleurs Argentins (CTA - Central de Trabajadores Argentinos), un syndicat avec une vision large et intégratrice des nouvelles formes sociales, a offert un soutien et une représentation à certaines coopératives. Il a encouragé la formation d'un syndicat du travail fondé sur le principe de l'économie populaire. Cependant, dans les années qui suivent le retour de la croissance, la CTA perd de la vigueur, atomisée par l'émergence d'autres formes d'encadrement du travail, et de fortes dissensions politiques (Svampa, 2011 : 79).

Ces problèmes de représentation sont particulièrement incisifs lorsque les coopératives tentent d'effectuer des sauts d'échelle dans leur activité. Ainsi, à Creando Conciencias, une coopérative qui

¹¹⁶ Coordinateur de Creando Conciencias, entretien du 25 juin 2010.

¹¹⁷ *Ibid.*

opère dans le quartier fermé de Nordelta (Tigre), l'achat d'un camion pour mieux collecter a déclenché des discussions avec le syndicat des transporteurs¹¹⁸ :

Nous avons eu une discussion houleuse avec le syndicat des camionneurs qui a un très grand pouvoir, avec sa centrale ouvrière. Alors, si tu conduis un camion, pas moyen d'y échapper,... Maintenant on a un accord mais ça a été très compliqué de leur faire comprendre que les chauffeurs et les rippeurs sont dans une coopérative, pas une entreprise.

Cette difficile insertion explique, en partie, que les coopératives peinent à faire entendre leur voix dans les processus décisionnels qui portent sur la gestion des déchets. Par ailleurs, en Argentine, en l'absence de tout positionnement des représentants des entreprises de recyclage à leur égard, les récupérateurs ne parviennent pas vraiment à s'affirmer en tant qu'acteurs légitimes dans ces filières, que ce soit comme entrepreneurs ou comme ouvriers.

c- Des agents de promotion de la protection de l'environnement

Comme l'a montré le chapitre 5, les ONG environnementalistes et les législateurs qui ont soutenu la loi des récupérateurs ont encouragé ces derniers à employer le registre de la citoyenneté pour promouvoir leur activité. Débattu en tant que valeur lors des débats à la législature, le rôle des coopératives de récupérateurs comme agents opérationnels de la promotion du tri et de la protection de l'environnement se pose vraiment en 2008 et en 2010. Pour Sabine Barles (2011 : 45), les chiffonniers agissent comme des « agents de la propreté et de la prospérité » au XIXe siècle à Paris. Par écho, les récupérateurs urbains du XXIe siècle semblent bien être des agents environnementaux urbains. Néanmoins, cette reconnaissance n'est pas aisée, et les coopératives de récupérateurs finissent souvent par occuper une place par défaut, qu'aucun autre acteur ne souhaite prendre en charge. Pour les plus anciennes d'entre elles, qui pratiquent le porte à porte dans la ville de Buenos Aires depuis les années 1990 (voir partie suivante), la sensibilisation des habitants est intrinsèque à l'activité de récupération. El Ceibo, El Álamo dans la ville de Buenos Aires, Reciclando Sueños à La Matanza assurent une formation continue aux habitants, corrigeant leurs pratiques de tri au quotidien (Carnets de terrain, 2008 et 2010). Plusieurs des habitants reconnaissent ainsi avoir entendu parler des sites d'enfouissement technique de la CEAMSE par la voix des récupérateurs auxquels ils remettent leurs déchets recyclables (Fernández, Álvarez *et al.*, 2010). Cette étape est indispensable dans la mesure où elle assure aux récupérateurs des déchets préalablement triés en fonction de leurs activités de revente. Pourtant, elle est aussi partielle, puisqu'elle dépend des réseaux de commercialisation de chacune des coopératives. Enfin, elle pose le problème d'une

¹¹⁸ *Ibid.*

activité qui consomme temps, énergie et ressources humaines. Au Brésil, des formes originales de sensibilisation ont été instaurées, mettant l'accent sur le consommateur et producteur de déchets plutôt que sur les acteurs de la récupération. Ainsi, le programme de recyclage « Lixo que não é lixo » [les déchets qui n'en sont pas] a été lancé en 1989 à Curitiba. En échangeant des déchets contre du matériel scolaire et des aliments, les habitants doivent prendre conscience que les déchets ont une valeur et constituent un bien à la gestion duquel ils doivent participer. A Buenos Aires, à l'inverse, l'éveil du « savoir environnemental » (Leff (coord.), 1986) des habitants incombe aux récupérateurs urbains. En 2010, lors de la discussion des contrats du service de collecte de déchets et notamment de son volet adressé aux coopératives, les tensions sont vives entre gouvernement, ONG et récupérateurs. A l'issue de la réunion aucun des trois acteurs ne parvient à se décider sur les modalités de cette pratique ou sur les ressources à y consacrer.

En procédant par défaut, cette partie a permis d'identifier trois points sur lesquels les coopératives de récupération correspondent à des formes non classiques de travail. Tout d'abord, elles se situent en position marginale par rapport aux dispositifs de relance de l'après-crise de 2001. Hors des cadres politico-administratifs de l'action publique, des logiques électorales mais aussi des impératifs d'équipement en services de base, elles peinent à trouver des interlocuteurs pour faire valoir leur activité. Ensuite, leur position d'intermédiaire informel, dans les circuits de commercialisation des matières premières secondaires, semble difficile à modifier. Elle tient à des rapports de force inégaux entre les acteurs de la mondialisation « par le haut » (aval de la chaîne) et ceux de la mondialisation « par le bas » (amont de la chaîne), plus vulnérables et dépendants d'une forme d'économie à distance. Enfin, les coopératives peinent à reprendre à leur compte les valeurs du coopérativisme d'une part, et à trouver une oreille attentive auprès des structures de représentation et d'organisation du travail d'autre part. Leur reconnaissance en tant que structure de promotion de la protection de l'environnement et du tri sélectif ouvre une voie médiane intéressante, située dans la perspective de la ville durable. Toutefois, elle pose problème dans la mesure où les conditions de son application ne sont pas consensuelles.

B- Entre réseaux transjuridictionnels et sociabilité de quartier

Après avoir défini les coopératives de récupération par défaut, en montrant en quoi elles se démarquent des cadres « classiques » du travail, il s'agit maintenant de procéder à l'inverse, et de repérer les spécificités de leurs territorialités. En effet, les paragraphes précédents ont mis en

évidence que c'est parce que ces structures entretiennent un rapport spécifique au territoire, éloigné des cadres politico-administratifs dans lesquels s'exerce le pouvoir, qu'elles peinent à gagner en reconnaissance sociale, économique et professionnelle. Quelles relations les coopératives de récupérateurs tissent-elles pour satisfaire leurs besoins en matières premières secondaires dans une situation de vulnérabilité forte ? Il s'agira de proposer une analyse fine des territorialités que les récupérateurs activent pour s'assurer des « bassins de ressources » métropolitains et consolider leur activité par des réseaux de solidarité multiscalaires.

1-Des pratiques fragmentaires de la ville

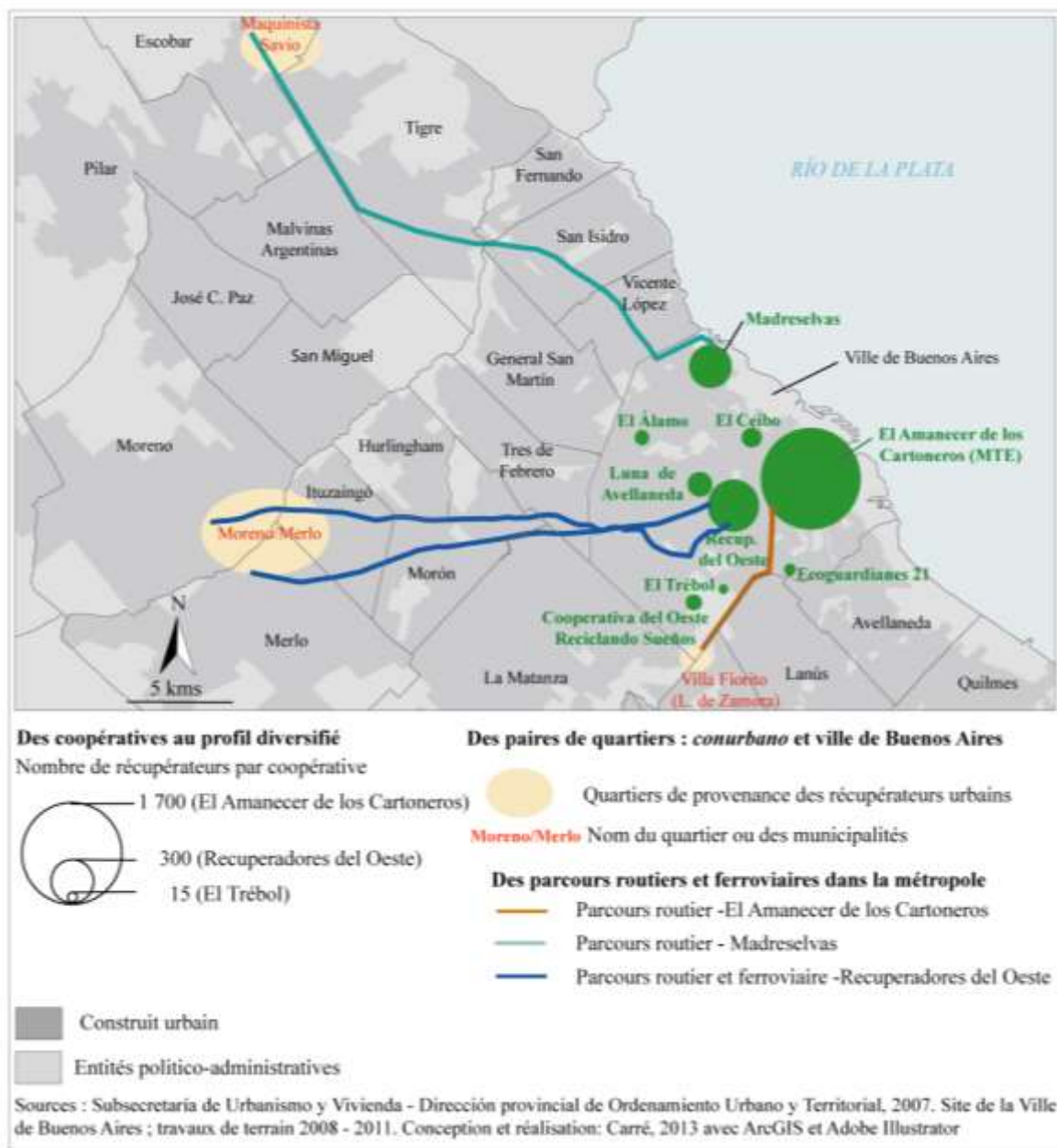
Dans sa thèse sur la gestion des déchets en Inde et au Brésil, Jérémie Cavé reprend à son compte le concept de *common pool resources* forgé par Elinor Ostrom (1990) pour désigner les espaces urbains comme des bassins de ressources que les récupérateurs collectent au gré de leurs parcours, s'aidant de réseaux de sociabilité et de stratégies spécifiques. Cette approche, qui a suscité l'intérêt d'autres chercheurs en sciences sociales (Gutberlet, 2008 ; Lane, 2011) pose la question de la valorisation de ce bien commun, ou *waste common*, pour reprendre l'expression employée par Ruth Lane dans ses recherches sur les chiffonniers australiens, à Buenos Aires par les coopératives de récupérateurs. La consolidation de paires de quartiers riches et pauvres met en évidence que la fragmentation socio-spatiale de Buenos Aires est fonctionnelle à cette récupération. Le parcours à pied, quant à lui, tisse la trame d'un territoire « tenu » par la présence physique, et renforcé par l'établissement durable de réseaux de sociabilité de proximité.

a- Une fragmentation socio-spatiale fonctionnelle à la récupération

Au Caire, Bénédicte Florin identifie la superposition de l'appartenance communautaire et professionnelle parmi les *zabbâllin*. Coptes, issus en majorité de Haute-Egypte, leurs réseaux sont inscrits dans des logiques fortement hiérarchisées et complémentaires, renforcées par leur concentration dans les mêmes quartiers de la métropole (Florin, 2010 : 113). A Buenos Aires, des superpositions communautaires, professionnelles et spatiales aussi marquées sont plus difficiles à détecter. Pourtant, il existe des logiques dans lesquelles prime l'une ou l'autre des stratégies. Les membres des coopératives sont souvent de même provenance dans la ville. Comme l'indique Denis Merklen (2002 : 151) la crise de 2001 a été à l'origine d'un processus de repli sur le quartier. Ce dernier est devenu un refuge face à l'appauvrissement, ainsi qu'un lieu de recomposition de l'identité collective. Dans la ville de Buenos Aires, la *villa* 31 et les *villas* du sud de la ville sont les principaux espaces dans lesquels se forment ces structures. Néanmoins, les coopératives qui

opèrent dans les quartiers aisés du centre et proviennent de ses quartiers pauvres, ont aussi ouvert leur recrutement aux autres récupérateurs rencontrés dans les territoires qu'elles tentaient de consolider. Ainsi, les coopératives El Ceibo et El Álamo affirment-elles qu'elles n'évincent pas les *cartoneros* indépendants mais tentent de les absorber dans leurs réseaux. Dans le *conurbano*, certaines coopératives de petite taille comme Reciclando Sueños (La Matanza) procèdent de la même manière. A l'inverse, de très grandes coopératives composées de plusieurs centaines à plusieurs milliers de récupérateurs (voir point C.) comme El Amanecer de los Cartoneros à Villa Fiorito (Lomas de Zamora), Madreselvas à Maquinista Savio (Escobar), ou encore la Coopérative des récupérateurs du Tren Blanco (José León Suárez) se sont formées en rassemblant les habitants désœuvrés d'un quartier déterminé. Souvent, les membres de ce dernier récupéraient déjà pour leur compte dans la ville de Buenos Aires et il a été plus facile de les organiser sur une base territoriale. Cette activité transjuridictionnelle s'est donc consolidée sur la création de paires de quartiers : Villa Fiorito avec Almagro (ville de Buenos Aires) ; Maquinista Savio avec Belgrano et Núñez (ville de Buenos Aires) ; Paso del Rey (Moreno) avec le nord du quartier de Flores (ville de Buenos Aires).

A la marge, d'autres logiques ont pu être repérées : ainsi, les descendants des migrants trentins (Italie) ont bénéficié d'un microcrédit pour édifier un centre de tri des déchets dans la municipalité d'Escobar. L'origine géographique de leurs ascendants les rassemble mais les récupérateurs, quant à eux, proviennent de points dispersés dans l'agglomération. L'une des intégrantes de la coopérative indiquait ainsi qu'elle effectuait plusieurs heures de trajet pour se rendre jusqu'aux installations, où elle bénéficiait d'un travail grâce à ses racines italiennes.



Carte 3.2.Des paires de quartiers dans la métropole

b- Échelles et temporalités pédestres

Le chapitre 5 s'était concentré sur les représentations de la crise et des *cartoneros* dans la ville de Buenos Aires. Les images d'Epinal qui ont surgi, telles celles de la marée quotidienne des *cartoneros*, peuvent être affinées en situant l'analyse du côté des récupérateurs, plutôt que de celui de leurs observateurs. Celle-ci s'appuie sur des travaux plus récents que ceux des années 1998 à 2004, qui se sont intéressés aux perceptions de la ville par les *cartoneros* eux-mêmes. Tout d'abord, Débora Gorbán (2009), à partir de son étude de la coopérative des récupérateurs du Tren Blanco,

établit une claire distinction entre le quartier (*barrio*) d'où proviennent les récupérateurs dans le *conurbano*, et la ville (*ciudad*) où ils récupèrent après leur voyage en train. Aller en ville, même dans un espace circonscrit dans un rayon de quelques dizaines de *cuadras* autour d'une gare signifie « sortir » du quartier d'origine, laisser les enfants et la maison pour les femmes, aller au travail pour les hommes (Gorbán, 2009 : 19). Sortir du quartier, c'est donc en sortir à pied avec la *carreta* [chariot], ou charger son véhicule dans un camion ou un train, pour ensuite arpenter au rythme de la marche un itinéraire déterminé. La *carreta*, est tirée ou poussée, toujours plus lourde. A l'issue du parcours, elle pèse plus de 100 kilos. Kate Parizeau (2011 : 285) a indiqué dans une analyse extrêmement détaillée que ces parcours ne sont pas exempts de dangers. Manque de visibilité sur la chaussée, extraction à main nue des matériaux, exposition aux gaz d'échappement des véhicules, sont autant de risques liés au travail de la récupération individuelle et nocturne. Certaines coopératives de récupérateurs ont tenté de résoudre ces problématiques en élaborant des itinéraires de récupération diurnes. Les plus anciennes d'entre elles ont ciblé un quartier déterminé et ont étoffé leur approvisionnement en matières premières secondaires en densifiant leur réseau de clients.

A Palermo, El Ceibo a défini un périmètre dans la section nord de ce grand quartier résidentiel et aisé. Les quelques dizaines de *cuadras* qu'il couvre sont divisées en quatre zones, que parcourent à pied des récupérateurs seuls ou en binôme, tous les deux jours. De 300 habitants en 2004, la coopérative est parvenue à travailler avec 2 000 d'entre eux en 2009¹¹⁹. En 2010, la coopérative traitait près de six tonnes de déchets recyclables par semaine et gérait un chiffre d'affaires de 700 000 pesos par an (140 000 euros)¹²⁰. Elle bénéficiait des apports d'entreprises multinationales privées implantées à Buenos Aires. Ainsi l'entreprise IBM remettait-elle à la coopérative les papiers et les cartons produits dans ses bureaux du quartier de Retiro.

¹¹⁹Coordinatrice de la coopérative El Ceibo, entretien du 8 mars 2009.

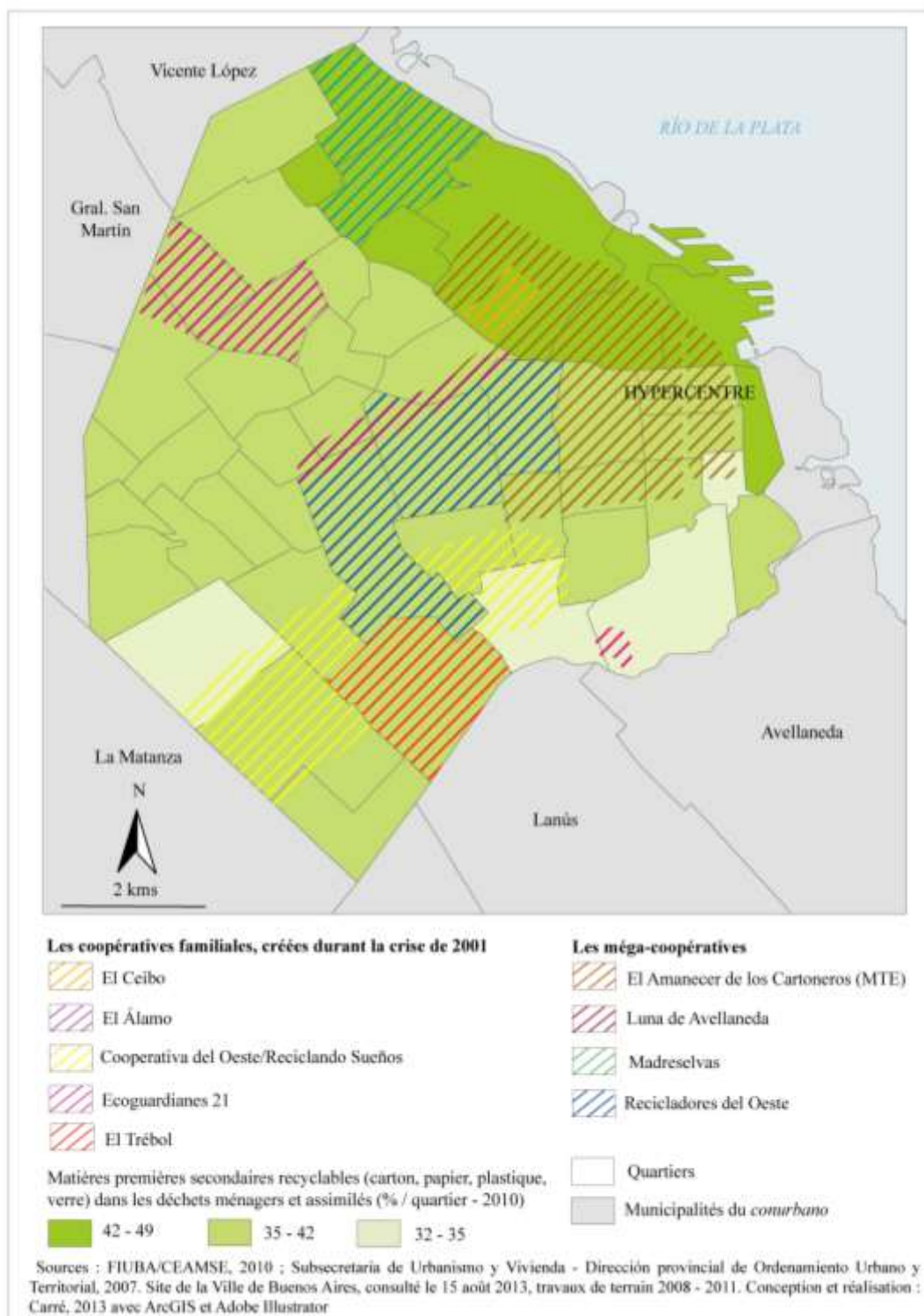
¹²⁰ *Ibid.*, entretien du 10 mai 2011.



Photo 3.2. Une récupératrice de la coopérative El Ceibo à Palermo. (2008)

La récupératrice tire sur un chariot le chargement de matériaux recyclables qu'elle a récupérés en sonnant au porte à porte dans le quartier résidentiel aisé de Palermo. Le sac est à l'effigie de la coopérative, El Ceibo.

El Álamo a procédé de même dans le quartier résidentiel moyen de Villa Pueyrredón (Ville de Buenos Aires). Sur le même modèle, Reciclando Sueños (La Matanza) a investi le quartier d'Aldo Bonzi. D'autres coopératives ont choisi des itinéraires plus dilatés. Reciclando Sueños du sud de la ville de Buenos Aires s'est spécialisée dans la récupération du fer. Pour cette raison, ses récupérateurs arpentent les ateliers automobiles du sud de la ville de Buenos Aires en fonction de leur spécialisation. Enfin, les méga-coopératives n'ont pas élaboré de telles stratégies. Elles poursuivent la récupération dans la rue, de nuit et sans périmètre bien défini jusqu'en 2011.



Carte 3.3. Dans la ville de Buenos Aires, les territoires des coopératives

c- Sociabilités de proximité

La stratégie de la densification, et de l'inscription dans un quartier permet aux récupérateurs de devenir davantage que de simples agents de promotion environnementale. Ils établissent des liens

de sociabilité avec les habitants et les commerçants du quartier. Les habitants s'engagent auprès de la coopérative à remettre leurs matériaux recyclables, et les récupérateurs à passer les récupérer. Les coopératives qui opèrent ainsi dans des quartiers spécifiques disposent souvent d'une base opérationnelle, implantée sur le lieu de travail. El Ceibo a installé la sienne dans une maison récupérée, située au cœur de l'un des quartiers les plus aisés de la ville. Quant à El Álamo, la coopérative s'est installée dans un centre culturel prêté du quartier de Villa Pueyrredón. C'est depuis ce point de départ que les récupérateurs partent en tournée. Par manque de place, le matériel est entreposé dans une benne, située à quelques *cuadras*. Enfin, la coopérative Reciclando Sueños à La Matanza ne dispose pas d'un local dans le quartier d'Aldo Bonzi, mais elle gare son camion sur la place principale du quartier, et les récupérateurs rayonnent dans les rues environnantes.



Photo 3.3. Camion et entrepôt de Reciclando Sueños (La Matanza) (2009)

Au premier plan, les ruelles défoncées de la localité pauvre d'Isidro Casanova, dont proviennent les récupérateurs de reciclando Sueños. A l'arrière-plan, une bannière exprimant le soutien de l'institut municipal de développement économique et social de La Matanza (IMDES).

Toutes ces coopératives s'appuient aussi sur des réseaux associatifs locaux : église, associations d'habitants. Dans le quartier Ejército de los Andes, un complexe résidentiel pauvre de la municipalité de Tres de Febrero, la coopérative Padilla a été créée suite à la rencontre de certains de

ses membres dans un club de troc¹²¹. Les *asambleas populares*, des regroupements d'habitants de quartiers plus ouverts que les associations de propriétaires (*juntas vecinales*), ont aussi apporté leur soutien moral et logistique aux coopératives qui tentaient de s'implanter dans les quartiers.

L'inscription dans les quartiers, par le parcours et la définition de territoires toujours mieux délimités, a consolidé le travail de la récupération et l'insertion des récupérateurs. Certaines coopératives en sont même venues à incarner une forme de « bonne gouvernance » des déchets et du territoire. C'est dans ce cadre que la coordinatrice d'El Ceibo a été invitée au Canada et en France, pour témoigner de son expérience (Carnets de terrain, 2008). Cette modalité de passage de la mondialisation « par le bas », peu visible, à la mondialisation « par le haut », celle des labels et des modèles de bonne gouvernance, reste exceptionnelle. En revanche, des réseaux ont été créés aux échelles régionale et mondiale dans le but de donner de la visibilité et de la légitimité à l'activité.

2-Des réseaux de solidarité multiscales

Face à la difficulté d'être reconnues par des structures de représentation du travail et à l'impossibilité de s'insérer dans des logiques politico-administratives classiques, certains de ces groupes ont tiré parti de réseaux de solidarité diversifiés. Ceux-ci constituent le versant réticulaire régional et mondial de l'activité. En cours de consolidation, il se caractérise par sa disparité. Il s'édifie sur la base de proximités politiques, professionnelles, géographiques, mêlant des coopératives désireuses de partager leur expérience et des ONG professionnelles. Toutefois, ces différentes relations n'interviennent pas avec la même intensité dans la construction des territoires des coopératives des récupérateurs.

a- Des solidarités politiques et proximités professionnelles

D'abord, des rapprochements entre groupes professionnels de récupérateurs ont pu être observés. Ils reposent sur la valorisation de l'identité coopérative, du travail social et, de manière périphérique, de l'origine géographique. Dans le premier cas, le coordinateur de la coopérative Creando Conciencias de Tigre signale que le vide de représentation auprès des syndicats de

¹²¹ Coordinateur de la coopérative Padilla, entretien du 17 avril 2009.

travailleurs et du patronat a entraîné la production d'un espace de représentation commun aux coopératives de la municipalité¹²² :

A Tigre, nous avons construit un espace coopératif pour toutes les coopératives, et maintenant nous formons une fédération. Nous sommes 14 coopératives, et la plupart vient du programme « Argentina Trabaja ». Les autres sont des récupérateurs. C'est un espace pour se construire et se présenter. La fédération à elle seule représente presque 1 100 travailleurs.

Outre cette stratégie, les coopératives fonctionnent aussi sur la base de solidarités politiques ou alors de relations de confiance établies au fil du temps. Les coopératives qui se sont spécialisées dans le conditionnement de certains matériaux deviennent des partenaires commerciaux privilégiés pour les coopératives plus généralistes, le partage de valeurs communes cimentant ces relations. Ainsi le choix de vendre les matériaux à une autre coopérative ou à un intermédiaire déterminé rompt-il avec les logiques de proximité et de coûts de transport que l'on s'attendrait à trouver. El Ceibo et Reciclando Sueños (La Matanza) remettent leurs matériaux plastiques à la coopérative Etilplast (Tigre) parce qu'elles en connaissent l'entrepreneur et savent qu'il n'userait pas de supercherie sur la pesée des matériaux ou les prix (Carnets de terrain, 2010 et 2011).

b- La constitution difficile en acteur collectif

Les récupérateurs argentins ne disposent pas d'une organisation au niveau national comme le MNCR brésilien ou l'Union des Classificateurs de Déchets Solides Urbains uruguayenne (UCRUS - Unión de Clasificadores de Residuos Urbanos Sólidos). Néanmoins, certaines tentatives de constitution en acteur collectif de la récupération méritent d'être relevées. Des solidarités se développent à l'intérieur de chacune des villes, ou des régions, pour répondre à des besoins spécifiques. Les coopératives de l'ouest de la métropole de Buenos Aires ont élaboré un réseau de *Cartoneros*, Récupérateurs et Organisations Sociales (CRyOS – *Cartoneros, Recuperadores y Organizaciones Sociales*). D'une portée et d'une légitimité institutionnelle relativement limitée, celui-ci ne parvient pas à fédérer l'ensemble des coopératives de la région métropolitaine. Cependant, il a permis à celles qui en font partie de construire une argumentation commune lorsqu'elles ont revendiqué leur intégration dans les politiques publiques de gestion des déchets au niveau des municipalités. Sur le même modèle, des réseaux régionaux ont été édifiés à l'initiative de groupes de récupérateurs qui avaient un ascendant et une expérience plus importants. A partir de 2006, les coopératives colombiennes impulsent des rassemblements régionaux, dans lesquels toutes les organisations régionales sont conviées à participer. Comme l'indique Lucía Fernández (à

¹²² Coordinateur de la coopérative Creando Conciencias, entretien du 25 juin 2010.

paraître), outre la coordination des demandes sociales, ces réseaux permettent aussi de mutualiser des expériences de coopération technique et institutionnelle. Le forum des *cartoneros* et des récupérateurs latino-américains à Medellín, en Colombie (2008), en est un bon exemple.

Selon une logique différente, la coopérative El Amanecer de los Cartoneros a fondé une plateforme d'information électronique qui fédère les données sur les récupérateurs de Buenos Aires, et, de manière secondaire, sur ceux des autres villes argentines. Cependant, cet espace virtuel, www.cartoneando.org.ar, laisse une large place à la coopérative qui l'a lancé. Or, composée de plus de 1 700 récupérateurs, elle ne fait pas du tout consensus auprès des autres organisations plus anciennes. La soif de territoire qui anime ce groupe est vécue comme une menace par ces dernières (voir point C.). Au-delà de ces quelques partenariats, les coopératives offrent donc un panorama très morcelé. Si elles parviennent à se rassembler autour de problématiques communes et ponctuelles, elles peinent à élaborer une stratégie à moyen ou long terme.

c- A l'échelle régionale et mondiale : entre ONG et réseaux de récupérateurs

Dans ces conditions, il est difficile d'aborder autrement qu'au cas par cas les liens tissés avec les grandes ONG qui ont tenté de fédérer les récupérateurs. Développées dans trois directions – informalité, récupération des déchets, versant social du développement durable – ces dernières se sont implantées à Buenos Aires au début des années 2000, après la crise. Elles prennent la relève des ONG environnementalistes qui soutenaient les récupérateurs durant la débâcle. Néanmoins, leurs méthodes d'implantation sont similaires : elles tentent d'obtenir la plus grande visibilité possible en choisissant des sujets au fort potentiel médiatique. L'ONG WIEGO (Women in Informal Employment. Globalizing and Organizing), qui encourage l'*empowerment* des femmes dans l'emploi informel, a investi les coopératives d'El Álamo et El Ceibo. Il s'agit d'un ample réseau professionnel, avec des représentants dans un très grand nombre de pays du monde, et des chercheurs qui compilent l'ensemble des données produites sur l'emploi informel et les femmes. L'alliance globale des récupérateurs (Global Alliance of Waste Pickers) avec sa branche latino-américaine, Red Lacre, est reliée à cette précédente organisation. Quant à elle, elle a tenté de fédérer les organisations de récupérateurs créées dans chacun des pays. Enfin, Avina, une ONG développée pour encourager le leadership, a contacté certaines des coopératives de récupérateurs à la moitié des années 2000. Aujourd'hui, en Argentine, on constate un infléchissement de son action : elle s'est tournée vers l'intérieur du pays et les villes plus petites¹²³. Les difficultés que

¹²³ Président d'Avina (Argentine), entretien du 19 mars 2008.

pose l'intégration à ces réseaux institutionnels non gouvernementaux n'en ôtent pas moins à ces initiatives leur capacité d'impulsion au partage d'expériences.

Le chapitre précédent a montré qu'au cours de la crise de 2001, les tensions entre les entreprises de collecte et les récupérateurs ont été mises à plat par la modification des modalités de la rémunération de la collecte des déchets. En revanche, il subsiste un vide sur les tensions entre structures de récupération et entre coopératives et autres organismes. Le travail de collecte de certains matériaux, que développe la fondation Garrahan, en est un bon exemple. Elle est créée par l'hôpital pour enfants éponyme, en 1999, dans le but d'assurer le séjour des familles de petits patients venus des provinces lointaines. Dès ses débuts la collecte de fonds caritatifs a été associée à la récupération de certains déchets, comme les papiers et les bouchons de bouteille. « Avec 53 000 tonnes de papier en 11 ans, nous avons déjà sauvé 900 000 arbres »¹²⁴, s'exclamait la directrice de la fondation. L'équation est mathématique et promotionnelle. En 2011, l'entrée dans le livre des records était en cours de négociation, autant pour les végétaux que pour le nombre de bouchons de bouteille collectés – 700 millions d'unités. Ce réseau n'est concurrent que dans une moindre mesure puisqu'il récupère environ dix fois moins de déchets sur tout le territoire argentin que les coopératives de récupérateurs dans la seule ville de Buenos Aires. Cependant, cet exemple d'alternative à la récupération informelle montre que l'activité, déjà très vulnérable, est susceptible d'être remplacée par d'autres dispositifs, face auxquels les réseaux de solidarité n'ont qu'un faible poids. Aussi faudrait-il préciser la notion de « bassin de ressources communes » (*common pool resources*). Comme le fait Jérémie Cavé (2013) à la suite d'Elinor Ostrom (1990), on peut ainsi souligner qu'il s'agit d'un système de ressources assez important pour qu'il soit coûteux (mais pas impossible) d'exclure des agents de l'accès aux bénéfices liés à son utilisation (Cavé, 2013 : 215). Cette partie peut donc s'achever sur une question : celle de la concurrence qu'exercent d'autres acteurs dans cette course à la « consommation de territoire » de déchets. Toutefois, la visibilité que la crise a assuré aux récupérateurs tout d'abord, et à leurs coopératives ensuite, leur a permis de participer à des processus de décision sur leurs territoires de récupération à la fin des années 2000. En s'affirmant comme acteurs de la gestion urbaine, ils ont une incidence sur l'image d'une ville durable mais ils doivent aussi concilier leurs revendications avec celles d'autres acteurs urbains.

¹²⁴ La production d'une tonne de papier nécessite l'usage de 2,3 tonnes de bois, 440 mètres cube d'eau et 7 600 Kw/h. En revanche elle ne dit pas combien d'arbres il faut pour y procéder. Directrice de la fondation Garrahan, entretien du 16 juin 2011.

A- La récupération, service urbain des *premium network spaces*

Face à l'impossibilité de capter les coopératives de récupérateurs dans des structures politico-administratives existantes et aux spécificités de leurs territorialités, des arrangements entre acteurs naissent, dans le but de concilier les intérêts divergents sur le territoire. L'un d'entre eux a fait date : lorsque le 30 mars 2011, la ville de Buenos Aires lance les appels d'offres de la collecte des déchets aux coopératives de récupérateurs urbains, le quotidien *Página/12* annonce l'ouverture d'un « lieu pour les *cartoneros* dans le monde » (Videla, 30 mars 2011). L'appel d'offres avait-il vraiment vocation à donner aux récupérateurs urbains « un espace au sein duquel le concept de distance n'est pas pertinent » (Lévy, 2003), « un espace de base de la vie sociale » (Lussault, 2003), un espace « fréquenté et reconnu » (Brunet, 1996 : 26) ? La prestation de ce service « première classe » dans des espaces aisés par des acteurs indésirables mais jugés nécessaires pour que la ville ou le quartier soit reconnu comme durable cristallise un problème d'accès à l'espace urbain. Plutôt que de s'interroger sur le « droit à la ville » dont dispose les récupérateurs, il conviendra d'aborder cette question à travers deux mutations : d'une part, l'encouragement à l'institutionnalisation de la récupération et au regroupement des *cartoneros* dans des coopératives de récupérateurs ; d'autre part, la formalisation de territoires de récupération délimités dans l'espace et le temps. Ces deux dimensions du contrôle de l'activité de la récupération à travers l'encadrement spatio-temporel de leurs acteurs ouvrent le débat sur l'équipement et les services fournis dans les *premium network spaces* de Buenos Aires. Cette expression, forgée par Stephen Graham, désigne « des infrastructures nouvelles ou restaurées de transport de télécommunications, de pouvoir ou d'eau qui sont précisément adaptées aux besoins des usagers et des espaces les plus puissants, et contournent les usagers et les espaces moins puissants » (Graham, 2000 : 185). Deux études de cas de *premium network spaces* seront considérées, à partir du point de vue des prestataires d'un service de gestion des déchets largement absent des débats sur ces espaces. Dans le premier cas, les politiques publiques de formalisation et d'institutionnalisation de la récupération dans la ville de Buenos Aires seront considérées. Le second cas est celui Nordelta (Tigre). Dans ce gigantesque quartier fermé, le conseil de gestion (AVN – Asociación Vecinal de Nordelta) a recours à une coopérative de récupérateurs pour fournir le double service de collecte sélective et non sélective aux habitants. Ce choix pose la question des stratégies adoptées pour contourner les dysfonctionnements de la prestation conventionnelle et échapper à une ville marquée par la « culture de l'interruption » [*disruption culture*] du service (Graham, 2010 : 23).

1-La ville de Buenos Aires : intégration des récupérateurs et contractualisation

A partir de 2008 et de l'arrivée de Mauricio Macri au pouvoir, des stratégies d'éviction des récupérateurs sont mises en place. Leur place dans la « ville disputée » (Giglia, Duhau, 2004 : 267), celle du centre, est mise en débat, confrontée à l'enjeu de la formalisation et de la technification de la collecte différenciée des déchets. Le succès modéré de techniques de gestion intégrée, empruntées aux villes européennes, entraîne les mutations de la collecte différenciée par les acteurs informels de la récupération dans la ville de Buenos Aires. Un modèle contractuel, tourné vers des structures massives de récupération se substitue peu à peu à celui porté par les coopératives plus anciennes, qui favorisait l'intégration sociale de leurs acteurs dans la ville.

a- Les ratés de la gestion intégrée

A la suite des élections, au début de l'année 2008, le ministère de l'environnement et des espaces publics de la ville de Buenos Aires (MAyEP – Ministerio de Ambiente y Espacios Públicos) se proposait de « surmonter les divers échecs précédents » de la gestion des déchets. Selon ce dernier, les difficultés de mise en place de la loi 1854 « Basura Cero » « laissent croire aux habitants qu'il existe une solution et que la ville de Buenos Aires n'est pas prête à effectuer une gestion des déchets de qualité, comme dans les principales villes du monde » (Ministerio de Ambiente y Espacios Públicos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2008 : 4). Le dispositif mis en œuvre approfondit deux méthodes observées en Europe et mises à l'épreuve au cours du mandat électoral précédent : la conteneurisation d'une part, et la construction de centres de tri sélectif d'autre part. Il devait substituer à la collecte sélective par les récupérateurs urbains, une collecte mécanisée, effectuée par les entreprises sous contrat. Dans ce cadre, une vaste opération d'équipement en conteneurs est lancée à partir de décembre 2006 et les entreprises investissent dans des camions à système de levée hydraulique. Selon le directeur de l'hygiène urbaine dans la ville de Buenos Aires¹²⁵, il s'agissait d'une opération-pilote soutenue par « environnementalistes et électoralistes » pour une période d'un an environ. La proposition obtient un succès sans égal auprès des habitants, qui considèrent que l'hygiène et l'esthétique urbaine s'en trouvent améliorées. L'intérêt et l'empathie qu'avaient suscités les *cartoneros* s'essoufflent, retour de la croissance à l'appui, et la saleté des rues occupe nouvellement le premier rang des plaintes auprès du

¹²⁵Directeur de l'hygiène urbaine du Ministère de l'Environnement et des Espaces Publics de la ville de Buenos Aires (MAyEP), entretien du 27 mars 2008.

gouvernement¹²⁶. Le rythme de l'équipement s'accélère. En six mois, près de 25% de la superficie urbaine reçoit un duo de conteneurs à couvercle gris et orange. Au total, 24 000 conteneurs sont distribués, sur 6 000 *cuadras*. En théorie, les habitants devraient y déposer leurs déchets en deux catégories : les recyclables, et les non recyclables. Cependant, en 2008, seuls 30% des habitants concernés par l'opération de conteneurisation s'adonnaient au tri sélectif à domicile. Ils n'y étaient que faiblement sensibilisés¹²⁷. Parallèlement, les coopératives sont assignées à des centres de tri où elles doivent réceptionner les camions de collecte chargés des conteneurs à couvercle orange. Presque toutes les coopératives sont concentrées au sud de la ville, dans un espace marqué par les inerties liées aux déchets et fortement marginalisé. L'éloignement des centres verts par rapport aux espaces conteneurisés compromet la logique de consolidation financière que les coopératives espéraient. En effet, à plusieurs reprises, filature à l'appui¹²⁸, celles-ci constatent que les éboueurs chargés des « bons » camions, ceux qui contiennent des quantités conséquentes de papier blanc ou de carton, effectuent un détour par les entrepôts de revente avant de poursuivre leur route. N'arrivent dans les centres verts que des déchets souillés, inutilisables.



Photo 3.4. Couvercle gris et couvercle orange (2008)

Le duo de conteneurs disposé à chaque cuadra pour que les habitants séparent leurs déchets.

¹²⁶ Carnets de terrain, 2008.

¹²⁷ Directeur de l'hygiène urbaine du Ministère de l'Environnement et des Espaces Publics de la ville de Buenos Aires (MAyEP), entretien du 27 mars 2008.

¹²⁸ Coordinatrice de la coopérative El Ceibo, entretien du 22 avril 2008.

b- L'audience publique du premier octobre 2008

Une rupture importante se produit à la fin de la première année du gouvernement Macri. Ce dernier ouvre une audience publique à la législature pour discuter des appels d'offres de la collecte des déchets, à renouveler pour l'année 2009. Tout d'abord, le gouvernement a tenté de passer un accord discret avec les coopératives de récupérateurs, leur promettant de mieux équiper leurs centres de tri si elles approuvent les appels d'offres publiquement¹²⁹. Or, après des pré-audiences par commissions, qui se tiennent au mois de septembre dans un climat de consensus relatif, le gouvernement lance un projet de loi additionnel. Celui-ci consiste à revenir au système de paiement des entreprises de collecte à la tonne, comme c'était le cas avant la crise de 2001 (chapitre 5). Ce projet intervient quelques jours avant l'audience finale, et lorsque les récupérateurs en prennent connaissance, ils se mobilisent fortement contre le projet d'appels d'offres et de loi du gouvernement. Les coopératives les plus anciennes tout comme les méga-coopératives en cours de constitution défendent ce droit à la citoyenneté et rejettent en bloc des textes qui mettent en péril leur place dans la rue. La coordinatrice de la coopérative El Ceibo défend la répartition équitable des gains entre récupérateurs et revendique la reconnaissance de la qualité du service de collecte fourni, face aux résultats mitigés des conteneurs :

Nous disposons des connaissances et nous avons les instruments pour fournir systématiquement un bien et un service conséquent à la ville. Nous sommes des professionnels dans notre tâche. Un professionnel, ce n'est pas seulement quelqu'un qui va à l'université. Nous, nous avons l'université de la rue, où nous avons appris notre travail mieux que personne. (Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2008 : 48-49)

La coordinatrice de la coopérative del Oeste, quant à elle, met l'accent sur l'exclusion sociale latente que contiennent les projets en jouant sur le registre de la dictature (chapitre 4) :

Messieurs [les législateurs], si vous acceptez ce projet [de retour au paiement à la tonne], je pourrai dire en paraphrasant une expression bien malheureuse : « nous les *cartoneros*, nous ne sommes ni morts, ni vivants, nous sommes des disparus¹³⁰ » (*ibid.* : 19).

Cette déclaration active la logique du scénario. En poussant à bout les conséquences attendues du retour au paiement à la tonne, et en la replaçant dans le contexte de la dictature, elle confronte le gouvernement urbain aux risques potentiels d'une telle décision. Les coopératives sont très largement soutenues par les responsables politico-administratifs locaux, comme les directeurs de

¹²⁹ FARN, entretien du 11 juin 2010.

¹³⁰ “*Ni muerto, ni vivo, está desaparecido*”. après la dictature de 1976 à 1983, Rafael Videla, ex-chef de la junte militaire, prononçait cette expression lors d'une allocution télévisée en 1985, en réponse aux revendications des familles des 30 000 victimes de la répression.

Centres de Gestion et de Participation (CGP – Centro de Gestión y de Participación), qui ont accompagné les coopératives depuis 2001. La directrice du CGP 14, après avoir soutenu El Ceibo, plaide auprès des législateurs :

Je vous demande, à vous tous si on parle bien d'inclusion sociale. L'inclusion sociale, c'est presque une expression postmoderne. Je préférerais que certains fassent des gorges chaudes de la justice sociale. Pour moi, aujourd'hui, il n'y a pas de justice sociale lorsque je sors de la maison avec mon fils de 8 ans et que dans un conteneur – à couvercle orange ou gris – il y a un enfant qui fouille pour donner un morceau de carton à son père (*ibid.* : 18).

Enfin, les ONG environnementalistes comme Greenpeace ou FARN voient l'application de la loi « Basura Cero » toujours plus compromise par le retour à une modalité de paiement qui encourage à l'enfouissement indifférencié des déchets plutôt qu'à leur sélection. L'audience s'achève par un fiasco. Les législateurs qui président la séance sont accusés d'avoir recomposé l'ordre de passage des orateurs dans le but de créer artificiellement un bloc en faveur du projet ; quelques intervenants en viennent presque aux mains (Carnets de terrain, 1^{er} octobre 2008). La définition des contrats de collecte est reportée à 2010. Cependant, l'épisode a des répercussions directes sur les territoires qu'occupent les coopératives de récupérateurs.

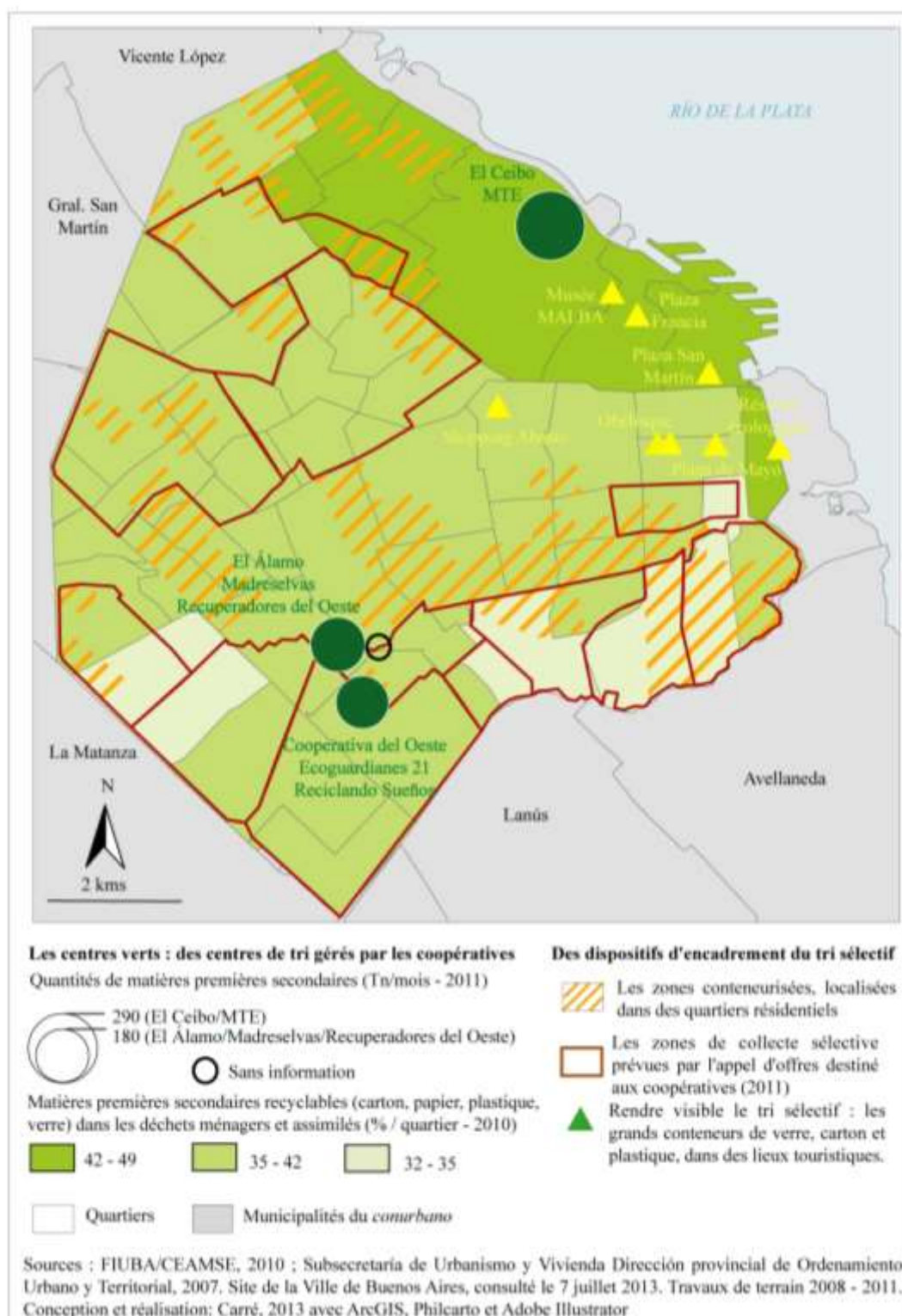
c- Les méga-coopératives : des pratiques massives et ponctuelles de l'espace urbain

Suite à l'audience du premier octobre 2008, le gouvernement de la ville de Buenos Aires renforce les liens avec la coopérative El Amanecer de los Cartoneros évoquée dans la partie précédente. De très grande taille, issue du *conurbano*, elle est fondée par un mouvement syndical des municipalités de Lomas de Zamora et de Lanús, le Mouvement des Travailleurs Exclus (MTE), pour que les habitants de Villa Fiorito puissent accéder aux droits des récupérateurs urbains de la ville-centre, régis par la loi 992. Tout d'abord, des bus et des camions sont mis à la disposition des 1 700 récupérateurs par le gouvernement urbain. Des routes de collecte sont organisées en fonction des territoires dans lesquels travaillent les récupérateurs et consolident les circuits qu'ils avaient élaborés seuls ou en famille avant la fondation de la coopérative. Une indemnité mensuelle au bon comportement sur la voie publique – 600 pesos – est versée à chacun d'entre eux. Elle est remise en échange de la sobriété des récupérateurs, qui sont enjoins à ne travailler ni sous l'emprise de la drogue ni sous celle de l'alcool. Une garderie est ouverte à Villa Fiorito par la ville de Buenos Aires dans le but d'éviter que les enfants et les jeunes travaillent avec leurs parents. Enfin, les récupérateurs sont enregistrés à la sécurité sociale. Les 26 routes, qui rassemblent chacune de 60 à 65 récupérateurs permettent d'évacuer entre 100 à 150 tonnes de matériaux recyclables par jour (deux à quatre tonnes par camion).

Toutefois, ce dispositif de contention sociale et économique a une contrepartie. Il érode les efforts menés par les coopératives les plus anciennes pour assurer une forme d'intégration citadine aux récupérateurs. Tout d'abord, ceux d'El Amanecer de los Cartoneros n'effectuent pas de porte à porte mais continuent à ouvrir les sacs poubelles dans la rue. Ensuite, ils travaillent de nuit, de 19h à 23h, vêtus d'un uniforme bleu marine qui les rend presque invisibles. Enfin, ils sont très soigneusement encadrés par un réseau de travailleurs sociaux du gouvernement de la ville. Tous les soirs, ceux-ci veillent à l'appel et montent dans les bus lors de leur départ pour s'assurer que ceux qui se sont portés présents à 19h le sont également à 23h ; enfin, ils ne descendent des véhicules que lorsque l'ensemble des récupérateurs de la route est monté dans le bus, bien au sud de la ville de Buenos Aires (Carnets de terrain, 18 mai 2010). Ces stratégies de contrôle et d'encadrement sont issues d'un arrangement hybride entre les différents acteurs. Elles témoignent d'un renforcement du pouvoir de la ville de Buenos Aires sur ses limites politico-administratives face à l'exercice d'une activité transjuridictionnelle pratiquée par des individus à la marge sociale et économique. Néanmoins, en monnayant l'accès plus restreint à la ville contre des ressources économiques substantielles, cette modalité de contractualisation a remporté un certain succès. En 2011, elle a entraîné l'apparition d'autres méga-coopératives, venues de Moreno et des confins lointains de Pilar, à plus de cinquante kilomètres du centre.

d- Le découpage institutionnel des territoires des coopératives

En conclusion de ce cas, on peut évoquer le nouveau découpage de la ville de Buenos Aires proposé à partir de 2011. Suite à l'appel d'offres participatif énoncé conjointement par les coopératives et le gouvernement, le territoire est divisé en zones distinctes (carte 3.4.). Chacune des coopératives existantes conserve le périmètre qu'elle couvrait et d'autres zones sont ouvertes aux nouveaux groupes de récupérateurs. Cependant, ces dernières se situent dans les quartiers qui produisent moins de déchets recyclables en raison de leurs caractéristiques socio-économiques. Il s'agit de quartiers plus pauvres et quartiers résidentiels.



Carte 3.4. L'institutionnalisation de la collecte sélective dans la ville de Buenos Aires

Outre la crainte qu’exprimaient certains des plus petits groupes d’être absorbées par les grands, les modalités de l’institutionnalisation de la collecte sélective des déchets posent la question du rapport de ses prestataires, en passe de devenir des agents environnementaux (voir point précédent), avec la ville. Après avoir rendu réseaux et infrastructures invisibles durant la première moitié du XXe siècle et, surtout, pour les résidus solides à partir de la dernière dictature militaire, la ville de Buenos Aires assiste-t-elle à la « réouverture » de la « boîte noire » des services (Graham, 2000 : 185) ? La crise de 2001 a bien été un moment au cours duquel « ceux des usagers qui exigent une connectivité locale et globale [ont commencé] à porter une attention considérable à la configuration de leurs infrastructures urbaines en réseau, au-delà du robinet, de la prise, du câble ou de la rue » (Graham, 2000 : 185). Néanmoins, le basculement dans la nuit et la rue des récupérateurs des méga-coopératives, la minimisation des rapports sociaux hypothèquent le devenir de la gestion sélective des déchets comme un service coproduit par les habitants, en citoyens responsables (Coutard, Rutherford, 2009 : 12).

2-Nordelta - la collecte différenciée au jardin d’Épicure

Les problématiques soulevées dans la ville de Buenos Aires font écho aux liens que développent certains quartiers fermés avec des coopératives de récupérateurs. A Nordelta, l’un des plus grands quartiers fermés d’Amérique latine, ce service repose avant tout sur un arrangement contractuel qui pérennise la relation de citadinité restreinte entre une coopérative de récupérateurs localisée hors les murs, et un quartier fermé qui souhaite contourner les conflits liés aux acteurs conventionnels de la collecte des déchets.

a- Un service de collecte différenciée dans un quartier fermé

Le cas de la prestation de service rémunérée que la coopérative de récupérateurs Creando Conciencias assure dans ce gigantesque *country* de la municipalité de Tigre, peuplé de 10 000 habitants et prévu pour 100 000 dans les années à venir¹³¹ constitue une forme d’aboutissement des logiques de valorisation de la fragmentation socio-économique infra-municipale.

En 2010, la coopérative obtient un contrat rémunéré d’environ 77 000 pesos par mois (15 400 euros) pour assurer la collecte des déchets ménagers et celle des déchets recyclables dans le quartier. Localisée à quelques *cuadras* de l’entrée nord-ouest du quartier, dans le lotissement de

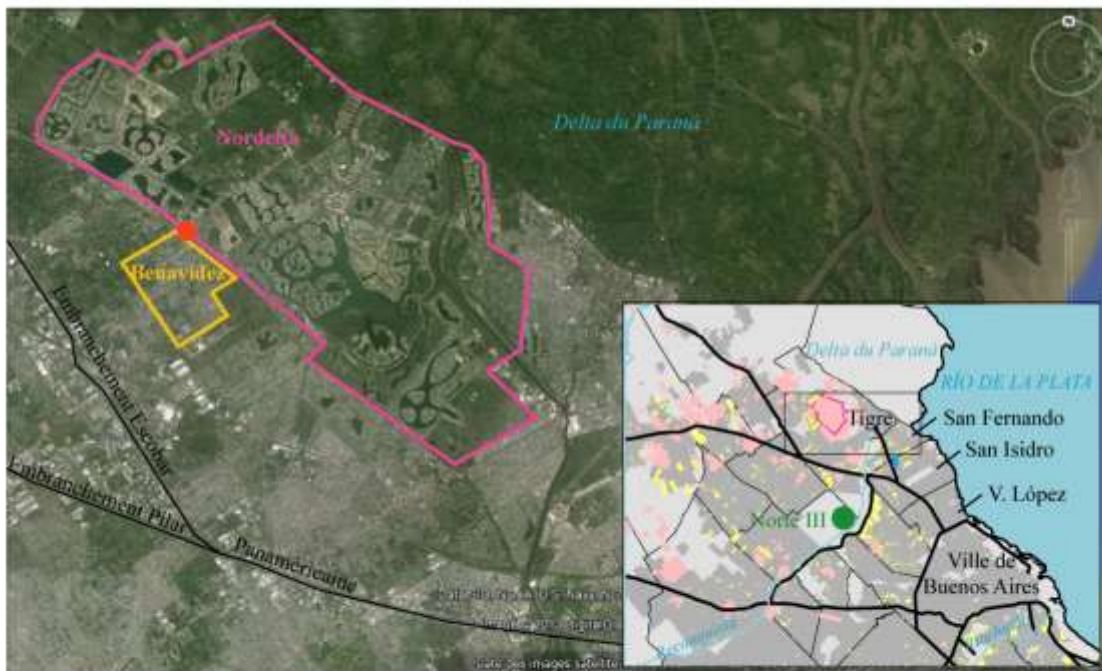
¹³¹ Conseil de gestion de Nordelta (AVN), entretien du 28 avril 2009.

Benavídez, elle envoie tous les jours des équipes de collecte, issues des portions les plus pauvres et moins équipées de la municipalité de Tigre, dans ce quartier que María Carman désigne comme un « jardin d'Épicure cadennassé » (2011 : 197). Les éboueurs viennent s'ajouter au flux et au reflux quotidien du personnel domestique qui émerge des *villas* proches, et confirment de manière plus générale, l'inscription de ce service dans le cadre des relations surveillées.

Les équipes de collecte entrent avec un camion de collecte léger les jours de la collecte normale ; d'un camion de taille plus réduite les jours de la collecte des matériaux secs recyclables. Le responsable du programme de différenciation des déchets de Nordelta indique que le nombre de sacs de recyclables collectés va en croissant. Cette augmentation résulte à la fois d'une meilleure couverture du quartier, de l'ordre de 50% environ en 2010, et d'une sensibilisation des habitants, obligés par la charte qu'ils signent en s'installant à Nordelta, de séparer leurs ordures¹³². Les sous-quartiers visés¹³³ sont d'abord ceux d'un niveau socio-économique médian, et peu à peu les sous-quartiers les plus aisés sont intégrés. Néanmoins, les principaux acteurs à informer sont ceux qui assurent le service domestique, et notamment la cuisine. Les équipes de collecte circulent d'un sous-quartier à l'autre, de jour, suivies par une petite voiture de golf qui contrôle que ni les éboueurs ni le camion ne dévient de leur route. Une fois sorti de l'enceinte surveillée, le camion prend le chemin du site d'enfouissement technique de Norte III, où il déverse son contenu non recyclable, ou celui de l'entrepôt de la coopérative. Des récupérateurs s'affairent à le décharger, séparer les déchets, les compresser en balles et réduire les plastiques en paillettes (Carnets de terrain, 2011).

¹³² Lorsqu'un ménage s'installe dans un quartier fermé il doit signer une charte qui contient les obligations auxquelles il est tenu. Celles-ci contiennent des critères d'ordre esthétique, comme ne pas étendre son linge dehors, et de l'ordre de la vie communautaire, comme séparer ses déchets.

¹³³ Nordelta est composé de plusieurs sous-quartiers, qui répartissent les habitants selon leur niveau socio-économique, et qui sont séparés des autres par des points de contrôle internes.



Un premium networked space dans la métropole fragmentée

- Quartiers fermés et *countries*
- Villas et asentamientos
- Autoroutes : un moyen de communication rapides entre le nord-ouest de la métropole et le centre
- Construit urbain
- Entités politico-administratives
- Cours d'eau

Circulation des déchets et des hommes entre les quartiers

- Le quartier pauvre de Benavidez, base de la coopérative Creando Conciencias
- Le quartier fermé de Nordelta : 10 000 habitants et 1 600 hectares dans le cadre de vie agréable du delta
- Point d'entrée des récupérateurs dans Nordelta : un garde contrôle les entrées et les sorties et active une barrière de sécurité
- Site d'enfouissement de Norte III, vers lequel sont acheminés les déchets non-recyclables

Sources : Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda - Dirección provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, 2007. Google Earth ; travaux de terrain, 2010-2011. Conception et réalisation : Carré, 2013 avec ArcGIS et Adobe Illustrator

Figure 3.2. La collecte sélective dans le quartier fermé de Nordelta

a- Des travailleurs sans représentation

L'une des caractéristiques des coopératives de récupérateurs est celle de leur difficulté à se reconnaître dans les organismes de représentation professionnelle. A Nordelta, cette dimension apparaît comme un atout. En effet, avant de recourir aux services de la coopérative Creando Conciencias, le conseil d'habitants de Nordelta avait recours aux services d'une grande entreprise de collecte des déchets pour desservir sa population, plus nombreuse que dans tout autre quartier fermé de la métropole, et sa superficie très vaste. Le quartier ayant le statut de localité de la municipalité de Tigre, il était donc bien « dans le réseau », mais selon un régime différent dans la mesure où le financement du service reposait sur le seul quartier fermé.

Le glissement vers les services de Creando Conciencias s'amorce à partir du constat selon lequel cette intégration au réseau conventionnel n'est pas satisfaisante, et ce à plusieurs titres. Tout d'abord, en passant dans les rues du quartier, les poids lourds des camions de collecte détérioraient très rapidement le revêtement d'asphalte, plus fin que celui de la voirie publique. Ensuite, le coût très élevé du service fourni par l'entreprise était sans commune mesure avec sa qualité, le quartier étant autant à la merci des interruptions du service provoquées par les mots d'ordre de grève lancés par le syndicat des camionneurs que toute autre municipalité¹³⁴. Comme la plupart des quartiers fermés dans le monde, Nordelta dispose d'équipements supplémentaires pour déjouer les pannes d'électricité ou la connexion incomplète aux réseaux d'assainissement. De la même manière, le début de la transaction avec Creando Conciencias est mû par la volonté de déjouer les dysfonctionnements du réseau tel qu'il existe dans toute la métropole : interruptions politiques, oubli de sacs poubelle dans la rue, camions mal ajustés à cet urbanisme privé sont autant d'écueils qui ternissent l'image de qualité que le quartier souhaite diffuser, autant à l'intérieur de l'Argentine que vers de potentiels clients étrangers, venus d'Europe ou des États-Unis.

Même si la rencontre particulière entre Creando Conciencias et le conseil des habitants de Nordelta repose sur la suggestion d'un proche qui connaissait l'existence du groupe de récupérateurs, l'un des arguments décisifs pour engager le contrat a été le « vide » de représentation professionnelle. Il apparaît comme un climat propice à la production d'un service ininterrompu pour l'association des habitants de Nordelta. En outre, la transaction est bénéfique à tous points de vue : elle permet de

¹³⁴ Conseil de gestion de Nordelta (AVN), entretien du 28 avril 2009.

faire la promotion du développement durable urbain, sur la base du service additionnel que fournissent les récupérateurs, la collecte sélective. Economie solidaire, protection des ressources naturelles par la revalorisation des matériaux recyclables, intégration sociale : tous les ingrédients semblent réunis, pour promouvoir un espace attractif à l'échelle internationale.

Au final, cet arrangement spécifique entre acteurs tire autant parti du *splintering urbanism*, jouant la carte de la proximité entre des fragments socio-économiques contrastés de la métropole, que la ville de Buenos Aires. Néanmoins, à la différence de cette dernière, les tentatives pour contourner les dysfonctionnements du service sont d'autant plus visible que la prestation de la coopérative a été étendue à la collecte des déchets non-recyclables. De fait, dans l'optique d'un service de collecte sélective « première classe », où le rôle de l'habitant est crucial pour assurer la réussite de la prestation, on peut s'interroger sur l'origine des dysfonctionnements potentiels. Comme l'indique Stephen Graham à l'issue de sa réflexion sur la construction des *premium network spaces*, « il faut souligner une nouvelle fois que le rêve d'un monde d'espaces urbains « première classe », totalement purifié et hermétiquement clos est précisément cela : un rêve. » (Graham, 2000 : 197). Que ce soit dans la ville de Buenos Aires ou à Nordelta, les enjeux du tri à domicile – pratique citoyenne qui contribuerait à la confection de ces espaces - montrent que la sensibilisation et l'éducation à la séparation mettent la balle dans le camp des décideurs urbains et des habitants plutôt que dans celle des récupérateurs.

Conclusion

Ce chapitre a mis en évidence que l'émergence du système du recyclage faisait affleurer des problématiques sociales que le système d'enfouissement indifférencié des déchets de la CEAMSE ne posait pas ou peu. Même si comme l'indique la première partie, les récupérateurs réunis en coopératives peinent à se positionner sur trois plans de leur activité, c'est la dimension sociale qui retient l'attention des décideurs urbains. En effet, dans les scénarios de production d'une ville durable, gérer la pauvreté et l'informalité des récupérateurs dans des espaces urbains aisés apparaît comme le principal problème avec lequel composer. Il s'agit, tout à la fois, de faire preuve de la capacité de la ville à adopter une gestion environnementale des déchets, mais aussi de préserver un électorat, ou alors une clientèle résidentielle dans le cas des quartiers fermés, face aux risques de la récupération informelle. L'hygiène et la sécurité étant les deux principales dimensions mises en avant par les citoyens, les modalités de gestion de cette activité se traduisent par un contrôle toujours plus étroit sur les individus qui la pratiquent et leurs territoires. Ainsi, malgré les efforts mis en œuvre en ce sens, les coopératives peinent à avoir une incidence dans la gouvernance des

territoires, alors même qu'une forte impulsion est donnée à leur légitimité au niveau mondial. Sommets internationaux, organisations internationales, ONG et associations se positionnent en faveur de leur participation aux services de collecte. Ils apparaissent comme des acteurs centraux de la gestion durable des déchets dans les villes en développement, dans la mesure où ils permettent aux municipalités d'économiser des sommes conséquentes sur leurs budgets fragiles (Dias, 2012). Pourtant, au-delà de leur difficulté à se constituer comme acteur collectif, c'est leur inscription territoriale qui constitue le principal obstacle à leur insertion dans l'action publique urbaine. Par l'institutionnalisation de la récupération dans les *premium network spaces*, les territoires occupés par les coopératives ont été consolidés et encadrés. Dans la ville de Buenos Aires, le contrôle spatio-temporel exercé par le gouvernement urbain sur l'activité de la récupération informelle a mené à ce que les espaces qui produisent le plus de déchets voient leur accès restreint aux acteurs venus du *conurbano*. La séparation entre les lieux des récupérateurs et les lieux de la récupération, instaurée par une coupure politico-administrative ou matérielle, a remporté un certain succès. Défi pour l'intégration, les territoires réticulaires des récupérateurs, et surtout les connexions qu'ils établissent entre quartiers pauvres et quartiers aisés, posent sous un nouvel angle la question de la fragmentation par les services. Les plus pauvres peuvent donc devenir prestataires de services environnementaux de haute qualité dans les *premium network spaces*, mais leur présence passagère est monnayée contre leur moindre participation à la gouvernance de ces territoires et une rémunération plus élevée.

Chapitre 7

Après le *cinturón ecológico*.

La valorisation des *drosscapes* sur les bords métropolitains

Parallèlement au dédoublement du service de gestion des déchets, les scénarios de valorisation des lieux de traitement révèlent que le système de la CEAMSE bascule dans un nouveau cycle depuis 2004. La clôture du site de Villa Domínico, la perte de la légitimité de l'enfouissement indifférencié et la saturation des installations de traitement existantes ont entraîné l'adoption de stratégies diversifiées. Celles-ci sont disparates, émanant autant de l'entité métropolitaine que des gouvernements locaux ou d'entrepreneurs privés. Néanmoins, elles peuvent être placées sous un dénominateur commun. Elles esquissent une frontière de la région métropolitaine, c'est-à-dire une frange mouvante, à l'épaisseur variable, sur laquelle « la société transforme et où elle se transforme » (Théry, 2006 : 114). Ces transformations permettent de poser une question transversale : quel est le devenir du système de gestion des déchets ? Tout d'abord, en écho à la « nouvelle frontière urbaine » (Smith, 1996), elles mettent en lumière les dynamiques de valorisation foncière et de *gentryfication* qui ont marqué l'agglomération lors du retour de la croissance en 2003. Ainsi, que ce soit en termes d'investissement immobilier, d'innovation technologique ou de performance technique, les acteurs économiques considérés prennent-ils une « revanche » sur la crise de 2001 en participant à l'aménagement de cette frontière. Néanmoins, ces territoires « du bord » (*edge*) ne sont ni tout à fait des *hardscapes* (« paysages fait de matériaux de construction humains et d'objets ressemblant à des machines, ou fabriqués avec des machines »), ni tout à fait des *softscapes* (« des plantes. Le travail de la nature, par opposition au travail de l'homme ») (Garreau, 1991 : 452, 458). Ils s'apparentent à des *drosscapes*, ces inévitables paysages

du déchets dans les aires urbanisées », laissés par toute forme de développement (Berger, 2006 : 13). Considérés comme « vides », mais facteurs potentiels de risques, ils mettent aussi en résonnance les arguments qui avaient soutenu l'élaboration du *cinturón ecológico*. Pourtant, à la différence des méthodes de planification centralisée du régime militaire, les décisions sur le territoire font l'objet de discussions et de débats dans lesquels de nombreux acteurs tentent d'affirmer leur voix. Indissociables des suites de la crise de 2001, ces processus participatifs sont moins des entraves à l'action territoriale que des moyens de réguler l'adoption de scénarios prospectifs, aux conséquences parfois incertaines. Dès lors, la « con-testation » peut être comprise comme l'action de tester ensemble (Kellenberger, 2006 : 202) les possibilités d'aménagement. Le chapitre s'appuiera sur l'analyse synchrone de trois cas. Pour chacun, seront explorés : les projets de valorisation, les tensions autour des scénarios de développement, les incertitudes sur le devenir des territoires.

Encadré 5. Présentation factuelle des trois cas d'étude

La Nueva Costa del Plata/Parc Métropolitain Sud : un projet de qualification urbaine

A partir de 2008, l'entreprise Techint lance un projet d'aménagement immobilier et paysager sur le site d'enfouissement fermé de Villa Domínico, à cheval sur les municipalités de Quilmes et d'Avellaneda. Ce magnat de l'acier et de la sidérurgie en Argentine a assuré les activités de traitement des déchets dans ces installations de 1979 à 2004 à travers sa filiale SyUSA. En échange, il a obtenu la propriété des 230 hectares comblés par des déchets ou destinés à l'être. Le groupe investit 1,7 milliard de dollars dans la construction d'un *waterfront* urbain sur le littoral du Río de la Plata et confie la conception et la réalisation du projet urbain au cabinet d'architectes-urbanistes Oficina Urbana. La Nueva Costa del Plata [le nouveau littoral du Río de la Plata], est un complexe de logements et de bureaux destinés à des individus aisés et à des entreprises de classe mondiale. L'ensemble d'immeubles doit être construit sur la frange foncière littorale intacte comprise entre les anciennes cellules d'enfouissement et le Río de la Plata. Le Parc Métropolitain Sud, quant à lui, doit recouvrir l'espace comblé de déchets et faire office d'équipement récréatif public pour les habitants du sud métropolitain. Il doit accueillir des infrastructures sportives légères, des circuits de découverte flori-faunistique et un centre pédagogique sur les déchets.

Le centre environnemental de recomposition énergétique : une innovation technologique

A La Matanza, la plus grande, la plus peuplée, et l'une des municipalités les plus pauvres du *conurbano*, la localité de González Catán est ciblée par le projet d'innovation technologique du centre environnemental de recomposition énergétique (CARE) à partir de 2006. Celui-ci consiste à équiper la municipalité, considérée comme « un géant qui attend », d'un procédé nouveau de traitement des déchets : la dépolymérisation catalytique. Il est soutenu financièrement par la municipalité, la province de Buenos Aires et l'agence nationale de l'énergie, ENARSA, qui investissent conjointement près de 150 millions de dollars dans l'équipement. Il doit être construit sur un terrain à bâtir, localisé à quelques centaines de mètres du site d'enfouissement en cours de fermeture de González Catán, près de quartiers informels et non loin du lit majeur du Matanza-Riachuelo. Sa capacité doit lui permettre d'absorber les déchets produits par tous les *matanceños*, de produire 300 postes de travail et de mieux valoriser les résidus qu'en les envoyant dans des sites d'enfouissement technique.

Les installations d'enfouissement de la CEAMSE

A partir de 2003, la CEAMSE déploie une double stratégie. Elle s'évertue à faire la promotion de la bonne gestion technique des sites d'enfouissement en activité et fermés dans la métropole. Par ailleurs, elle tente de trouver un nouveau site d'enfouissement des déchets dans le but de soulager le seul qui reste en activité et reçoit plus de 13 000 tonnes par jour, celui de Norte III. Dans le but d'assurer les lendemains de ces réserves foncières que sont les sites d'enfouissement, elle déploie des stratégies de promotion territoriale. Celles-ci se fondent sur la qualité de ses méthodes et sur l'implication des territoires techniques dans la fabrique du développement durable urbain. Néanmoins, ces actions trouvent leurs limites dans la course éperdue que l'entité mène dans un rayon de plus de deux cents kilomètres autour de l'agglomération de Buenos Aires. Confrontée à de fortes résistances locales, elle doit se résoudre à étendre le site d'enfouissement sur les terrains militaires qui jouxtent Norte III.

A- Déchets et bords métropolitains : trois projets de valorisation

A partir de 2003, trois modalités d'aménagement des installations de traitement des déchets sont mises à l'épreuve à Buenos Aires. Elles proposent toutes une valorisation d'ordre foncier, technologique ou technique d'espaces naguère fermés, relégués d'un point de vue socio-économique, ou trop éloignés pour bénéficier de l'influence de la région métropolitaine. Menées par des acteurs différents, sur le mode du projet urbain, elles s'appuient sur une transformation de l'action publique territoriale. En effet, ces visions sur le territoire n'ont pour autre objectif que de faire passer les lieux des déchets du statut d'espaces techniques et stigmatisés à celui de fleurons de l'attractivité urbaine. Aussi le changement de regard sur les *drosscapes* est-il orchestré en vue de la production d'avantages compétitifs séduisants pour les investisseurs : services, capacité à innover, équipements de pointe. Les logiques sont les mêmes que celles qui avaient prévalu lors de l'invention du *cinturon ecológico*, à la seule différence que la durabilité s'est substituée à l'embellissement urbain dans les pratiques urbanistiques. Ces mutations n'ont pas entraîné de grands changements paradigmatiques. La densification urbaine, la valorisation énergétique des déchets et l'amélioration qualitative de l'enfouissement ont pris le pas sur la maîtrise de l'étalement, la valorisation des déchets comme matériau de remblai et l'éradication de l'incinération. Pourtant, elles traduisent une triple transformation de la gouvernance du système territorial de la CEAMSE. D'une part, l'entité se défait d'une gigantesque installation, Villa Domínico, l'ouvrant à la valorisation immobilière par un groupe économique important, Techint. D'autre part, elle voit s'affirmer la concurrence de gouvernements locaux soutenus par le gouvernement national en matière de traitement des déchets. Enfin, sur les territoires qui restent à sa charge, elle entreprend de restaurer l'excellence technique sur laquelle elle tentait de bâtir sa légitimité depuis 1977.

1-Un projet de requalification urbaine : la Nueva Costa del Plata

En 2004, la CEAMSE tient la promesse qui la liait à l'entreprise Techint depuis l'ouverture du site d'enfouissement de Villa Domínico. Elle lui remet une superficie de 230 hectares sur le littoral métropolitain des municipalités d'Avellaneda et Quilmes en rétribution des services d'enfouissement fournis par le groupe, à travers sa filiale SyUSA. Le transfert de terres publiques

dans le domaine privé se double du lancement d'un projet urbain de grande envergure, la Nueva Costa del Plata. Intrinsèquement liée au boom immobilier qui frappe le sud de l'agglomération à partir de 2003, cette décision est perçue par les gouvernements locaux comme le moyen d'attirer à eux les effets de la métropolisation. Alors que dans les années 1990, les processus de mondialisation et de globalisation financière avaient eu des retombées sur le corridor septentrional de Buenos Aires, la proposition de construction d'un *waterfront* urbain apparaît comme une impulsion au développement territorial méridional.

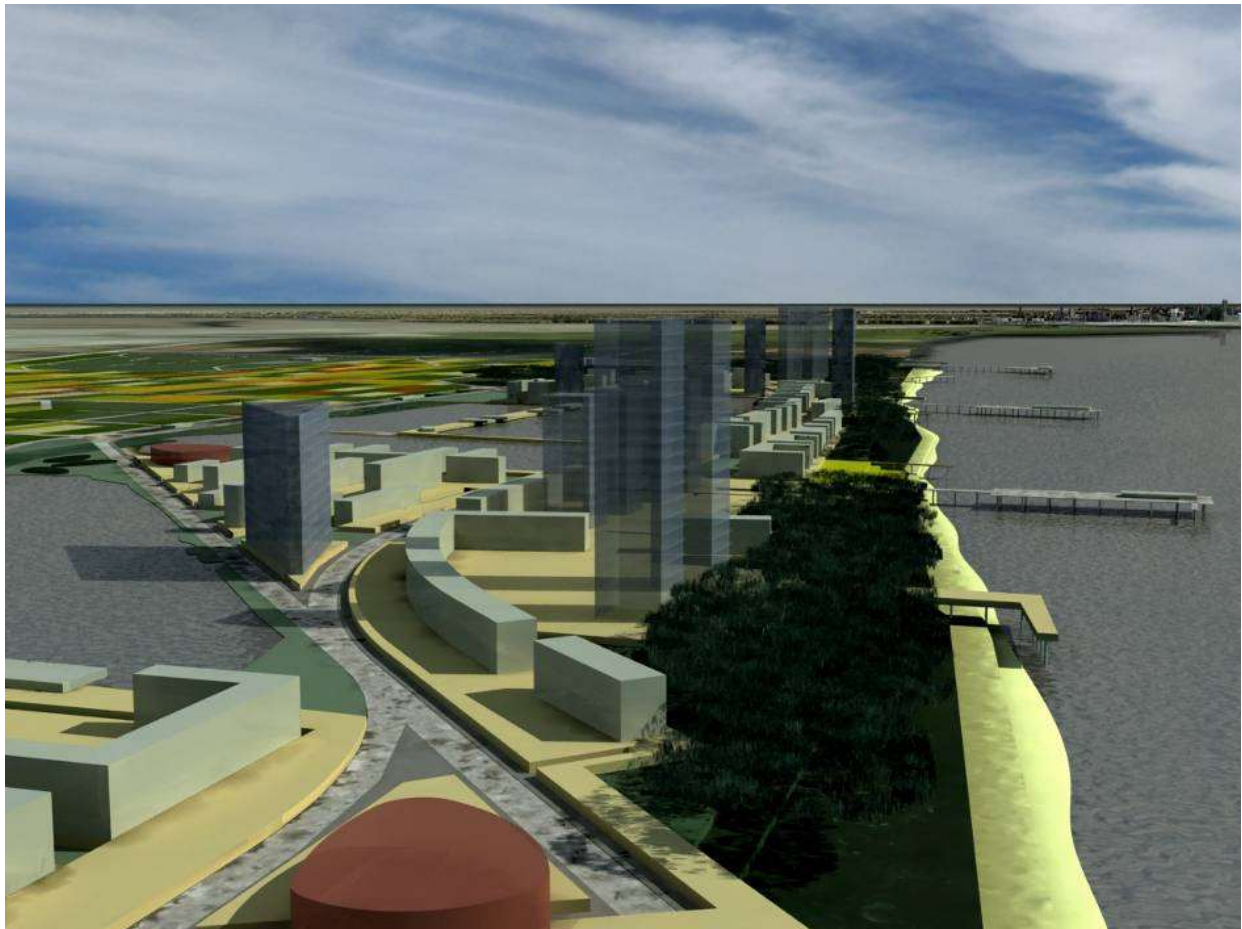


Figure 3.3. Image de synthèse du projet Nueva Costa del Plata (Oficina Urbana, 2010)

a- Un grand groupe économique argentin : Techint

Le projet de requalification du site d'enfouissement de Villa Domínico signifie un glissement de gouvernance prévu depuis l'ouverture du site en 1979. A cette date, le groupe sidérurgique Techint prend le contrôle des opérations d'enfouissement et de gestion du site après avoir remporté l'appel d'offres par l'intermédiaire de sa filiale Saneamientos y Urbanización Sociedad Anónima (SyUSA). Il poursuit ses activités jusqu'en 2004, date à laquelle le site est fermé. Les services sont

rétribués en nature : le groupe obtient la propriété des terres comblées par les déchets ainsi que la fraction de terres saines et littorales qui frange le site d'enfouissement technique.

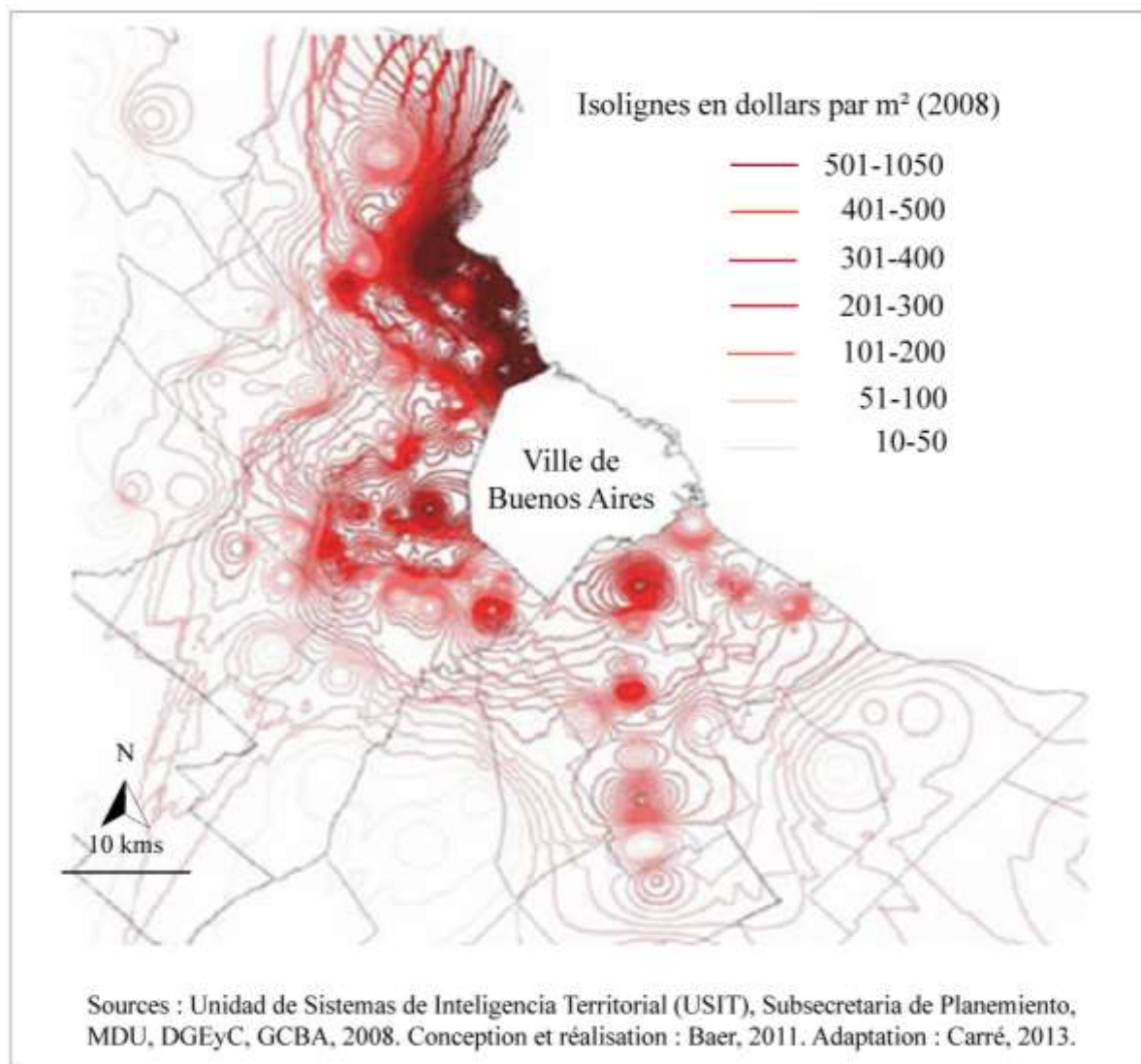
Techint est un groupe économique très important, qui a déployé ses activités à l'échelle internationale – Mexique, Venezuela, Canada, Japon, Etats-Unis – et dans des domaines très diversifiés. Son action au cours de la période de substitution aux importations dans les années 1940 lui vaut de devenir un leader dans les domaines du gaz, de l'énergie électrique et du pétrole (Castro, 2007:3-14). Au cours des années 1990, et conjointement à d'autres très grands groupes comme Pérez Companc, Roggio, Macri et Loma Negra, l'entreprise participe activement aux privatisations massives qui caractérisent la décennie néolibérale. Selon Daniel Azpiazu et Eduardo Basualdo (2004 : 26), elle détient aussi des parts de marché dans les autoroutes, les télécommunications et les transports ferroviaires. Pourtant, elle n'intervient que tardivement dans la restructuration socio-territoriale de Buenos Aires qui se caractérise, entre autres, par la construction de méga-urbanisations (quartiers fermés, *countries*). Entre 1990 et 1998, plus du tiers des investissements effectués dans la métropole sont affectés à ces projets d'urbanisation privée (Ciccolella, 1998 ; Torres, 2001). Néanmoins, ceux-ci se concentrent surtout sur le nord et le nord-ouest de la région métropolitaine, les promoteurs immobiliers ne marquant qu'un intérêt extrêmement limité pour le sud de l'agglomération jusqu'en 2003. De fait, avant de recourir aux services d'un cabinet d'architectes-urbanistes spécialisé dans les projets urbains, la firme avait pour projet de transformer le site de Villa Domínico en plate-forme logistique pour ses activités sidérurgiques. A quelques centaines de mètres du pôle pétrochimique Dock Sud et du port de Buenos Aires, le site offre une superficie de plusieurs centaines d'hectares libres où entreposer poutrelles d'acier et équipements de construction d'oléoducs et gazoducs¹³⁵. Villa Domínico dispose de l'avantage d'être plus accessible pour les cargos que les installations industrielles de San Nicolás, localisées en amont dans le Río de la Plata. Ces visées stratégiques sont animées par un pari sur l'avenir régional. Les projets de renforcement des infrastructures continentales, encouragés par l'Initiative d'Infrastructures Régionales sud-américaine (IIRSA - Iniciativa Infraestructural Regional Sur Americana), font miroiter à l'horizon une recrudescence des échanges interocéaniques et une intensification des transactions.

b- Waterfront et parc métropolitain à Villa Domínico

¹³⁵ Directeur du cabinet d'architectes-urbanistes Oficina Urbana, entretien du 2 juin 2010.

Pourtant, à partir de 2004, l'entreprise Techint troque l'idée de la plate-forme logistique contre celle du complexe immobilier. Sous la houlette des architectes Roberto Converti et Fabio De Marco, qui ont su convaincre la firme de l'intérêt d'un tel investissement, le cabinet d'architectes-urbanistes Oficina Urbana est chargé de la requalification de l'ancien site d'enfouissement technique de Villa Domínico. Le changement de projet s'arrime aux transformations récentes du sud de la métropole. A partir de 2003, le retour de la croissance se traduit par l'enrichissement d'un certain nombre de petits et moyens propriétaires terriens qui louent leurs terres aux *pools*¹³⁶ du soja transgénique (Reboratti, 2008 : 94). De manière concomitante, un appel d'air se produit dans le secteur de l'immobilier à Buenos Aires, où les agriculteurs qui ont cédé leurs terres souhaitent investir leurs ressources. Les promoteurs se tournent alors vers le sud de l'agglomération, et tout particulièrement ses portions bien reliées au centre de la ville de Buenos Aires et disposant encore de terrains libres et d'un cadre de vie agréable. Cette logique a été identifiée pour le nord de l'agglomération (Baer, 2011 : 217) et dans d'autres grandes villes latino-américaines. Au sud, les municipalités d'Avellaneda, Quilmes, Berazategui sont visées en priorité. En effet, elles se situent le long de l'autoroute entre Buenos Aires et La Plata, et leur littoral est occupé en grande partie par des marécages ou des pâturages. Les prix du foncier s'élèvent graduellement au cours de la décennie 2000-2010. Des quartiers fermés comme le Nuevo Quilmes sont lancés dans les interstices urbains. Quant à Villa Domínico, la réserve foncière qu'elle constitue, « vide d'usage », selon l'architecte-urbaniste Roberto Converti, elle se situe à dix minutes en voiture du centre.

¹³⁶ Regroupement d'investisseurs qui placent leurs capitaux dans la production agricole.



Carte 3.5. Isolignes des prix de l'immobilier dans le Grand Buenos Aires (Baer, 2011 : 217)

C'est dans ce contexte que le projet Nueva Costa del Plata est énoncé. Il s'agit ni plus ni moins que d'en faire un Puerto Madero du *conurbano*, c'est-à-dire une réplique de la plus grande opération d'investissement immobilier des années 1990 dans la ville de Buenos Aires. Edifié sur les ruines de l'ancien port céréalier, à quelques pas du microcentre urbain, ce dernier est un symbole édilitaire de la richesse des territoires, tout comme la *skyline* du nord de la métropole. Néanmoins, Puerto Madero est aussi le signe d'une inversion de la logique d'urbanisation qui prévalait à Buenos Aires depuis la fin du XIX^e siècle. Tournant vers le fleuve les façades d'immeubles destinés à des ménages très aisés et à des entreprises en quête d'avantages compétitifs, il signifie aussi la réhabilitation de la valeur paysagère du littoral, comme l'ont fait de nombreuses autres villes du monde. Ainsi en va-t-il de la ria de Bilbao, de la vue sur la Méditerranée à Barcelone, ou de celle sur le lac Michigan à Chicago.

Au projet de ce quartier « premium », un terme désignant la qualité de ses services, s'ajoute un autre défi : celui de la requalification de l'espace occupé par le site d'enfouissement. En effet, la Nueva Costa del Plata doit se situer sur la frange littorale qui n'a pas été comblée par des déchets, les sols des cellules techniques s'avérant trop instables pour accueillir des constructions aussi lourdes que des immeubles. La requalification de la décharge de Fresh Kills, à New York constitue un antécédent de taille. Cette décharge contrôlée fermée, de 890 hectares, située au point culminant de la métropole étatsunienne, a fait l'objet d'un aménagement paysager, et il s'agit désormais du plus grand parc de la ville. Ce site, deux fois et demie plus vaste que Central Park, a commencé d'être transformé en 2006, après l'approbation du Master Plan élaboré conjointement par le Ministère de l'Aménagement Urbain de la Ville de New York et la division des ressources littorales du Ministère de l'Etat de New York¹³⁷. Equipements collectifs récréatifs, parcs thématiques conçus par des grands noms de l'art ou de l'urbanisme : le lieu a tous les atouts d'un grand projet urbain destiné à promouvoir la ville auprès de ses habitants et des visiteurs étrangers (Rosemberg-Lasorne, 2000 : 8). Cette expérience réussie suscite l'intérêt d'urbanistes qui, comme Mira Engler, s'essayent au design des paysages américains des déchets (2004), ou tentent d'exporter cette recette d'aménagement. Ainsi au Caire, le principe est-il utilisé pour édifier le parc al-Azhar, un espace vert construit sur le site de la gigantesque décharge al-Darassa qui s'adossait aux murs de la mosquée et de l'université al-Azhar depuis le XVe siècle. C'est dans cet esprit que le cabinet d'architectes-urbanistes Oficina Urbana propose une requalification du site d'enfouissement sous les traits du Parc Métropolitain Sud.

c- Nord et Sud

Pour les municipalités d'Avellaneda et de Quilmes, l'investissement d'1,7 milliard de dollars que compte réaliser Techint a un impact important en termes de développement territorial. Néanmoins, après l'annonce médiatique de la requalification d'un littoral masqué durant près de trente ans, des organisations sociales locales de sympathie environnementaliste s'érigent contre le projet. Désireuses de s'assurer le consensus maximal et de faire valoir de bonnes pratiques de gestion urbaine, les municipalités se montrent favorables à l'audience publique que propose d'organiser la Defensoría del Pueblo (médiateur) d'Avellaneda. Le 26 novembre 2008, les porteurs du projet, les responsables politico-administratifs dont l'intendant d'Avellaneda, et de nombreux acteurs sociaux des deux municipalités sont convoqués autour de la Nueva Costa del Plata et du Parc Métropolitain Sud. Il s'agit de l'un de ces forums hybrides, c'est-à-dire un espace dans lequel spécialistes (ici, des

¹³⁷ <http://www.nycgovparks.org/park-features/freshkills-park#tabTop>, consulté le 13 février 2013.

experts de l'aménagement) et profanes (associations d'habitants, par exemple) se rencontrent et échangent, parfois sur le mode de l'épreuve de force (Lascoumes, Barthe, Callon, 2001 : 29). Dans les conditions d'une démocratie participative, l'objectif est de tester des « formes d'organisation et des procédures destinées à faciliter les coopérations » entre acteurs (*ibid.* : 60). La présentation, à la charge d'Oficina Urbana, porte le message que résumait le responsable au cours d'un entretien ultérieur : « l'idée, c'est de rendre possible un lieu plus heureux, plus agréable, moins compliqué, moins traumatique »¹³⁸. Don Baldomero « Cacho » Álvarez de Olivera, intendant d'Avellaneda d'obédience péroniste, renchérit. Il perçoit le projet comme le moyen d'enclencher l'inversion d'une injustice socio-spatiale séculaire dans la métropole :

Nous savons la transcendance que peut avoir ce projet pour de nombreuses personnes, nous savons ce que signifiera ce projet pour le sud. Parce que nous en avons souffert dans notre propre chair. Le nord a des plages,... je veux dire, le nord de Buenos Aires a la plage, des embarcadères, des immeubles, un développement très important, et ce sont les gens du nord qui en profitent ; une Panaméricaine, une autoroute à six ou sept voies... Le sud a été historiquement relégué, même pour les moindres problèmes, comme par exemple – et je le dis toujours au gouverneur [de la Province de Buenos Aires] et même à la Présidente : l'autoroute La Plata-Buenos Aires a deux voies, la Panaméricaine en a six dans un sens et six dans l'autre ; les ressources sont toujours allées au nord et jamais au sud. Au nord, il n'y a pas de complexe pétrochimique ; au sud il y a un complexe pétrochimique ; au nord, il n'y a pas de Riachuelo, au sud il y a un Riachuelo. Bon, nous faisons match nul sur le CEAMSE parce qu'au nord il y a un CEAMSE et au sud il y en avait un. Et au nord il continue [à fonctionner] mais au sud il n'y est plus. Il est temps que le sud du Grand Buenos Aires commence à récupérer ses terres et à améliorer les espaces d'accès libre pour toute la société (Defensoría del Pueblo de Avellaneda, 2008 : 4).

Pour les sociétés de développement (*sociedades de fomento*) et les associations commerciales, le projet apparaît comme le moyen de faire entrer la modernité dans un espace longtemps relégué : « la zone nord a avancé à pas de géant ; nous, les gens du sud, nous sommes dans le dépotoir » (*ibid.* : 37). A l'opposition nord-sud, s'ajoute aussi l'opposition entre ville-centre et *conurbano* :

Ce n'est pas la peine d'être millionnaire pour manger une pizza à Puerto Madero, ou aller se promener un dimanche matin à la réserve [écologique] (...) mais bon, c'est toujours à la capitale fédérale (sic.) et ce que l'on voit aujourd'hui au nord ou à la capitale, nous allons pouvoir l'avoir, nous aussi au sud, à Avellaneda (*ibid.* : 4).

La Nueva Costa del Plata, plus que le Parc Métropolitain, émerge comme le principal enjeu de la discussion. L'équipement immobilier de classe internationale, capable d'attirer services et équipements au sud de la métropole est souligné comme un facteur d'impulsion au développement. Il s'agit de défendre le droit « pour les habitants d'Avellaneda, qui ont la possibilité d'accéder au fleuve, de pouvoir le faire sans avoir à aller à Puerto Madero, à la Costanera Norte ou à la

¹³⁸ Directeur du cabinet d'architectes-urbanistes Oficina Urbana, entretien du 2 juin 2010.

Costanera Sur, et avoir également la possibilité d'accéder à une ville telle que les villes de niveau mondial comme il y en a en Inde, au Brésil, aux Etats-Unis » (*ibid.* : 17).

Le lancement du projet de la Nueva Costa del Plata met en évidence une triple dynamique. Tout d'abord, il traduit un changement de gouvernance territoriale prévu de longue date par la CEAMSE. Des terres du domaine public vouées à l'enfouissement glissent entre les mains du secteur privé et font l'objet d'une valorisation foncière. Ensuite, les modalités de cette dernière illustrent les changements récents de la structure socio-territoriale de la métropole de Buenos Aires depuis la crise de 2001 et les stratégies mises en œuvre par différents acteurs pour faire preuve d'attractivité face à des investisseurs internationaux.

2-L'innovation technologique à La Matanza

L'innovation technologique du centre environnemental de recomposition énergétique (CARE - Centro Ambiental de Recomposición Energética) de González Catán se différencie du projet précédent. Localisé dans les confins de la métropole, à proximité du site d'enfouissement éponyme en cours de fermeture, il illustre les velléités séparatistes de la municipalité de La Matanza quant au système de la CEAMSE. Soutenu par les institutions nationales, ce projet doit affranchir la plus peuplée des entités politico-administratives du *conurbano* de la tutelle qu'exerce la CEAMSE sur ses déchets. Il poursuit donc un triple objectif : proposer une alternative durable à la gestion indifférenciée des déchets ; prendre acte des modalités décentralisées d'aménagement du territoire ; témoigner d'une forme de créativité urbaine dans des territoires métropolitains où se sont appesantis le chômage et la pauvreté.

a- González Catán, la gestion intégrée par l'énergie

Le Centre Environnemental de Recomposition Énergétique (CARE) de González Catán situe son avancée sur le front de l'énergie. Ce choix est régi par le mandat de la course à l'efficacité et à la frugalité énergétique (Haëntjens, 2011) énoncé au niveau mondial par des organisations comme l'Agence Internationale de l'Énergie (EIA – Energy International Agency). Dans la province de Buenos Aires, cette injonction coïncide avec la promulgation de la loi 13 592 de gestion intégrée des déchets solides urbains. La promulgation de ce texte a entraîné le déplacement de la compétence de traitement des déchets de la CEAMSE vers les municipalités. En 2008, celles-ci

devaient présenter à l'Organisme Provincial pour le Développement Durable (OPDS) de la Province de Buenos Aires un plan de gestion intégrée et signifier, ou non, leur volonté de sortir du système CEAMSE. C'est à la suite de l'ouverture de cette possibilité, qui a accentué la décentralisation des compétences présentée dans le chapitre 3, que l'expérience de valorisation énergétique et matérielle des déchets de La Matanza a vu le jour. Par ailleurs, la décision d'investir dans de nouvelles installations a suivi celle de la clôture du site d'enfouissement de González Catán. Or, la fermeture de cette infrastructure est particulièrement problématique pour la municipalité. En effet, le site de Norte III est très lointain (entre 24 et 40 kilomètres, selon la localisation dans la municipalité) et acheminer l'ensemble de la production quotidienne de déchets exercerait une très forte pression sur un budget déjà fragile. En tant que vivier électoral péroniste, La Matanza bénéficie du soutien du gouvernement national pour mener à bien ce projet. Comme l'indique Francisco Suárez, c'est « en compagnie du ministre [national] de la planification Julio de Vido que l'intendant de La Matanza Fernando Espinoza annonce l'ouverture d'un méga-projet « pour le traitement de 100% des déchets de la municipalité » à González Catán » (2011 : 65-66). Par ailleurs, une vidéo confectionnée par les services de presse de La Matanza à propos du centre environnemental de recomposition énergétique (Municipio de La Matanza, 2010) signale le potentiel en matière de promotion territoriale urbaine. D'une part, il s'agit d'un investissement unique en Amérique latine ; d'autre part, le projet doit permettre à la municipalité de faire preuve de sa capacité à innover. ENARSA (Energía Argentina S.A.), nation, secrétariat de l'énergie et de la planification, municipalité : les acteurs engagés dans ce film sont cités et montrent l'articulation des différents niveaux de compétence. Les concepts fusent : Mécanismes de Développement Propre (MDP), bons de carbone, protocole de Kyoto, biocombustibles, énergie électrique.

b- Un assemblage complexe autour d'une action décentralisée

A González Catán, l'action immobilière privée est absente du projet de revalorisation énergétique des déchets. L'ENARSA, entité décentralisée du ministère de la Planification, chargée de l'amélioration de la compétitivité énergétique nationale s'affirme comme un acteur de premier plan. Sa structure est autonome : ses capitaux sont publics à 95% mais elle est affranchie de la bureaucratie administrative. Elle facilite les contacts entre les partenaires publics et privés, locaux et internationaux pour fluidifier les échanges commerciaux. Comme l'indique l'un des responsables du secteur des énergies renouvelables, elle sert à maximiser les potentialités de très bons gisements locaux, avec une technologie qui est disponible à l'extérieur et dont le pays a intérêt à organiser le

transfert¹³⁹. Les déchets occupent une position mineure dans ses activités, mais participent de l'exploration d'une vaste gamme de possibilités alternatives à l'usage des énergies fossiles : hydro-énergie, photovoltaïque, géothermie, énergie éolienne, biomasses et biocombustibles. L'impulsion donnée à chacune de ces modalités est différenciée : l'énergie éolienne concentre la plupart des investissements et des efforts, sa production devant assurer 50% des 1 000 Mégawatts escomptés en 2015 (8% de l'énergie produite dans le pays). Pour faciliter l'usage de l'énergie produite grâce à ces diverses technologies, ENARSA a été instituée en intermédiaire entre l'entreprise gestionnaire du marché électrique de gros, CAMESA, et les producteurs d'électricité. Selon l'un des responsables du secteur « énergies renouvelables », plusieurs dispositifs ont déjà été mis en œuvre dans l'intérieur du pays et tout particulièrement les villes de taille moyenne, de 50 000 à 500 000 habitants. La valorisation énergétique des déchets participe d'un changement de paradigme inscrit sous le signe des mécanismes de développement propre (MDP), et dans ce cas spécifique, des équipements labellisés W2E (Waste to Energy) dans le cadre du protocole de Kyoto.

Le secrétariat de l'environnement et du développement durable de la municipalité relate la création à cet effet d'une société anonyme à participation majoritaire de l'état (SAPEM) :

CARE est une société anonyme avec la participation majoritaire de l'Etat. La municipalité aura, disons, 95% des actions, et les 5% restants appartiendront à l'université [nationale de La Matanza]. Nous avons conclu un accord. Nous avons aussi invité l'Université Technologique Nationale, mais je ne sais pas pourquoi, ils n'ont pas manifesté un grand intérêt. Je ne dis pas qu'ils ne participeront pas, qui sait s'ils ne vont pas bientôt se manifester. C'est très étrange qu'une municipalité construise un équipement de cette amplitude, de ce niveau. Et qu'elle le fasse en alliance avec l'Etat national, que ce soit un investissement de 700 millions de pesos, que la gestion soit à la charge d'une société anonyme construite par la municipalité, et qu'elle invite une université nationale à participer... c'est inédit (...).

Ce choix s'accompagne de la création d'une autre société mixte avec ENARSA, dans le but de diluer les obligations auxquelles sont tenues les entités politico-administratives de posséder au minimum 51% des actions, ce pourcentage étant inaccessible à la municipalité en raison du montant de l'investissement initial.

c- La Matanza contre la CEAMSE

Pour la municipalité de La Matanza, le principal objectif de ce projet consiste à prendre une revanche sur la CEAMSE. L'entité est associée aux années noires de la dictature et, comme à Avellaneda, Quilmes, General San Martín et San Miguel, les habitants de la localité de González

¹³⁹ Responsable du secteur énergies renouvelables d'ENARSA, entretien du 27 juin 2011.

Catán se sont vu imposer un équipement d'enfouissement des déchets, défini depuis le centre de la ville de Buenos Aires. En 2010, le lancement du projet de valorisation énergétique entraînait la jubilation de la municipalité. « Voici un bon coup à la CEAMSE », se félicitaient les responsables. Cependant, en 2011, l'enthousiasme est moindre, et les tensions fortes. Elles traduisent les difficultés de s'imposer contre une entité métropolitaine qui, dans les faits, conserve une certaine autorité sur les décisions en matière de gestion de déchets. En mars de cette année, l'autorité de bassin-versant du Matanza-Riachuelo formule un plan de gestion intégrée des déchets, dans lequel la municipalité de La Matanza est intégrée. Or, comme le rapporte le sous-secrétaire de l'environnement et du développement durable de La Matanza, toutes les municipalités du bassin-versant sont encouragées à signer un accord selon lequel la CEAMSE exercerait un droit de regard sur tout projet de valorisation énergétique. « Ils se sont dépêchés », signale-t-il, « ils se sont dépêchés parce que le projet de La Plata avait déjà été lancé »¹⁴⁰. En effet, la municipalité de La Plata a confié à une entreprise espagnole la sélection et la revalorisation matérielle des déchets tous azimuts. Cette décision a été perçue comme un risque pour la pérennité des activités de la CEAMSE : si toutes les municipalités procédaient de même, les quantités de déchets à enfouir diminueraient drastiquement, et, symétriquement, les sources de revenu de la CEAMSE. Malgré de nombreux essais de la part de l'ACUMAR pour tenter de convaincre l'intendant de La Matanza, de signer lui aussi un accord d'exclusivité de la CEAMSE sur les déchets métropolitains, la municipalité obtient que soit ajoutée un *addendum*, indiquant que, dans son cas, la signature d'un accord préalable avec le gouvernement national l'empêche d'adhérer à ces dispositions selon les conditions indiquées¹⁴¹. Pour La Matanza, les activités du CARE étant associées aux certificats de réduction des émissions de gaz à effet de serre, cette confiscation potentielle de l'établissement par la CEAMSE préfigure la disparition d'une recette conséquente qu'escomptait la municipalité.

Valorisation énergétique et recentrement sur la municipalité mettent en évidence que dans la balance de la gestion des déchets, les tentations de s'affranchir du système de la CEAMSE sont fortes. Elles participent d'une stratégie d'attractivité territoriale où la dépendance à ce système métropolitain lourd, qui appartient à une autre époque, et laisse planer le doute sur la participation des gouvernements locaux doit être interrompue.

¹⁴⁰ Sous-secrétaire du développement durable et de l'environnement de La Matanza, entretien du 28 avril 2010.

¹⁴¹ *Ibid.*

3- Une stratégie de reconfiguration de la CEAMSE

Or, face à la volonté de rompre avec le système que manifestent certaines municipalités, la CEAMSE, elle aussi, met en œuvre une stratégie territoriale. L'objectif est de restaurer la légitimité ternie par les controverses socio-environnementales autour des sites d'enfouissement technique de Villa Domínico et González Catán.

a- Norte III, un label de la gestion environnementale des déchets

Le point de départ de cette stratégie de promotion territoriale est Norte III, situé dans la municipalité de General San Martín, au nord-ouest de l'agglomération de Buenos Aires. Le site internet de la CEAMSE indique que l'entité est « la première et la plus importante des expériences régionales [latino-américaines] de gestion environnementale des déchets solides urbains à travers l'enfouissement technique ». En 2009, elle est certifiée aux normes ISO 9 001 et ISO 14 001 par l'organisme nord-américain Intertek USA, représentant du ANSI-ASQ National Accreditation Board, en reconnaissance de « son attitude proactive dans le domaine de l'environnement »¹⁴². Forte de ce label, l'entité affirme : « avec ces normes, les habitants de l'Aire Métropolitaine ont la pleine certitude que la CEAMSE gère les déchets solides urbains en appliquant des standards de qualité rigoureux ». A la suite des revers de légitimité enregistrés par la CEAMSE sur les sites de Villa Domínico et González Catán, celle-ci projette tous les espoirs de son excellence technique sur Norte III. L'accumulation des technologies les plus avancées de traitement des déchets, depuis les dix à quinze dernières années, le transforment peu à peu en un site remarquable dans la métropole (*landmark*). Il réfléchit autant la compétitivité de son entité coordinatrice, que celle de la région métropolitaine sur la scène internationale. Il intègre le circuit de visite que l'entité offre aux visiteurs étrangers désireux de mieux connaître le fonctionnement de la gestion des déchets à Buenos Aires.

Des équipes de journalistes étrangers sont régulièrement invitées à relater son fonctionnement. Ainsi, comme l'indique le site internet de la CEAMSE, deux journalistes de la chaîne de télévision France 2 ont visité le site de Norte III le 11 décembre 2009 (site de la CEAMSE, consulté le 15 novembre 2012). Le circuit parcourt l'ensemble des installations. Le Reciparque, un ensemble de centres de tri des déchets recyclables gérés par des coopératives de récupérateurs représente l'engagement social de l'entité auprès des habitants des quartiers informels voisins. Le

¹⁴² <http://ceamse.gov.ar/que-es-ceamse/> et <http://ceamse.gov.ar/ceamse-certifico-iso-9001-y-14001/>, consultés le 5 juin 2013.

biodigesteur, installé en 2011, témoigne de la performance du site et de l'acquisition des dernières technologies existantes pour revaloriser les matériaux organiques contenus dans les déchets. La station d'extraction et de combustion du méthane contenu dans les cellules d'enfouissement, patentée et surveillée par la délégation des Nations Unies chargée de l'application du protocole de Kyoto (1999), indique les stratégies développées par l'entreprise pour lutter contre le changement climatique et se porter comme le premier acquéreur de bons de carbone dans le pays. La station d'épuration montre des bassins en pleine activité, allégeant les lixiviats de leur charge organique. Pelleteuses, compresseurs, grues, dispositifs s'activent sur le massif de déchets en activité, modèlent le dénivelé d'une colline artificielle, faite de plus de 450 000 tonnes de déchets par mois (CEAMSE-a, 2010). La mise en scène de Norte III expose les modalités de l'aménagement d'une réserve foncière de plusieurs centaines d'hectares bien connectée au centre-ville, et en passe d'être prochainement « ouverte » aux investissements.



Figure 3.4. Norte III, ou les ingrédients d'une *landmark* exemplaire (2008 et 2010)

b- La redéfinition des compétences territoriales d'une entité métropolitaine

Cette politique d'image va de pair avec la recherche d'un nouveau site d'enfouissement des déchets. La saturation du site de Norte III, tout comme l'encouragement au développement de pratiques de sélection en amont de la disposition des déchets, l'obligent à ouvrir ses activités vers l'intérieur de la Province de Buenos Aires. Les installations existantes servent donc d'échantillon publicitaire. La capacité de la CEAMSE à ajuster les limites territoriales de ses compétences aux mutations d'une agglomération étendue est mise à l'épreuve. Il lui avait été facile d'incorporer de

nouvelles municipalités dans son périmètre au cours des années 1990 d'une part, et de lancer la construction du site de Norte III sur les terrains militaires de Campo de Mayo d'autre part. Après la crise de 2001, il lui est particulièrement malaisé de définir le lieu de nouvelles installations d'enfouissement. Avant d'aborder la course-poursuite entre CEAMSE et municipalités, il convient de relever deux éléments. Tout d'abord, la recherche d'un site d'enfouissement fait glisser la gestion des déchets, non plus en bordure du construit urbain, mais à celle de l'aire d'influence métropolitaine. Cette mutation entraîne aussi un changement d'échelle. En tant qu'agent commercial et planificateur « à l'ancienne », la CEAMSE doit donc repenser la distance et les moyens de transport mobilisés pour acheminer des volumes et des quantités de déchets en augmentation.

c- Un développement local centré sur la sécurité sanitaire

Les recherches qu'effectue la CEAMSE doivent prendre acte des conditions posées par la province de Buenos Aires à travers la loi 13 592 de gestion intégrée des déchets solides urbains. En effet, outre l'ouverture de la gestion des déchets à d'autres alternatives que celle du seul enfouissement indifférencié, le texte assure aussi certains bénéfices aux municipalités réceptrices d'installations techniques de traitement. Ceux-ci sont énoncés en termes de développement local. Au cours de la session ordinaire de la législature de la province de Buenos Aires du 14 mars 2007, les députés débattent des conditions de ce dispositif. Ils reconnaissent la validité de l'expérience transjuridictionnelle de la CEAMSE (14 mars 2007 : 139), mais jugent inéluctable l'ouverture d'un nouveau site dans leur territoire. Les difficultés que rencontrent les municipalités du *conurbano* à mettre en œuvre des expériences de valorisation des déchets, en raison du manque de place, du coût engendré et de la forte fluctuation des marchés des matières premières entrave la diminution de la production métropolitaine. Pour rendre attractive la réception d'un équipement de grande taille, destiné à absorber les déchets de la métropole de Buenos Aires, les mesures d'incitation doivent encourager l'emploi, réduire la pression sur les finances publiques et assurer l'équipement en services de base. Ainsi, dans la loi 13 592, la province s'engage à verser à la municipalité une somme équivalente au montant de l'impôt local (TSG) pendant vingt ans ; l'emploi à 90% de personnel installé dans la municipalité, y compris par les entreprises prestataires de services ; la mise en œuvre d'un plan d'équipement en autres services urbains comme l'eau, l'électricité et les égouts si ceux-ci sont absents ; enfin, l'impôt foncier doit être supprimé pour une durée de vingt ans. Ce dispositif qui est censé compenser les dommages environnementaux, apparaît aussi comme un instrument pour monnayer de meilleurs équipements dans les autres municipalités.

Il articule les enjeux métropolitains avec les encouragements à la régionalisation du traitement des déchets, pratiquée dans d'autres villes latino-américaines.

B- Controverses socio-environnementales et gouvernance territoriale

Ces projets suggèrent que les territoires techniques des déchets sont soumis à des décisions diversifiées, qui fracturent l'hégémonie de l'entité métropolitaine de la CEAMSE. Malgré leur caractère hétérogène, la disparité des acteurs et des pratiques en jeu, ces scénarios d'aménagement sont engagés tous les trois dans des controverses socio-environnementales. Le chapitre 2 a déjà abordé ces processus par lesquels des habitants, constitués en acteurs collectifs, s'opposent à des décisions sur le territoire. Néanmoins, d'emblée, il convient d'apporter deux nuances. A l'inverse des mouvements de protestation contre les installations de traitement des déchets héritées de la dictature, il s'agit d'explorer la contestation de projets qui n'ont pas encore été inscrits matériellement dans les territoires. Par ailleurs, les protestations s'apparentaient à des controverses sociotechniques : elles soulignaient l'obsolescence des installations de traitement des déchets édifiées dans les années 1970 et pointaient leurs risques sanitaires. Dans le cas des mouvements de contestation contre les projets d'aménagement des installations de traitement des déchets, les opposants situent leur action dans le droit-fil des controverses socio-environnementales et juridiques inaugurées au début des années 2000 (Merlinsky, 2009). Comme les associations qui ont mené les revendications pour l'assainissement du cours d'eau métropolitain et contre l'usine de cellulose de Fray Bentos (Uruguay), les acteurs des controverses des trois projets mettent en exergue la défense de l'environnement. Aussi les affrontements entre porteurs et détracteurs des projets se démarquent-ils de ceux qui avaient eu lieu précédemment. Le déplacement d'une argumentation d'ordre hygiéniste vers une argumentation d'ordre environnemental oblige l'ensemble des acteurs, CEAMSE comprise, à se repositionner autour de valeurs plus amples, aux contours mal définis. Scènes de production des territoires, ces échanges engagent une actualisation des représentations par des acteurs qui souhaitent peser dans la gouvernance en donnant à lire, à voir et à écouter des « espaces délimités chargés de valeurs » (Melé, 2004 : 16).

1- Nueva Costa del Plata : la défense du patrimoine environnemental

Le projet de la Nueva Costa del Plata déclenche une controverse visible au cours de l'audience publique du 26 novembre 2008. La principale transformation dont elle témoigne est celle d'un retour au littoral et d'une valorisation de ces territoires naguère relégués et masqués à la vue et aux pratiques de proximité par le site d'enfouissement. Le langage de valorisation tenu sur cet espace permet de mesurer le changement des représentations intervenu depuis la fin des années 1970. Alors que les artisans du *cinturón ecológico* et les quotidiens mettaient en scène un espace arriéré, appartenant à un sud métropolitain mal développé, les défenseurs de « *la costa* » prennent le contrepied de ces images. En englobant la fraction littorale impliquée dans un ensemble plus vaste, celui de la rive méridionale du Río de la Plata, les détracteurs du projet adoptent les mêmes stratégies discursives que ses promoteurs. Soulignant les pratiques de proximité des riverains et la richesse de la biodiversité, ils placent le complexe immobilier à venir en balance avec un argument de poids pour l'attractivité des territoires métropolitains : le classement potentiel au rang des paysages culturels de l'Unesco.

a- Le forum de Défense du Río de la Plata

Le déplacement de l'axe de la controverse, de la lutte pour la clôture du site d'enfouissement de Villa Domínico à la défense du littoral, contre le projet d'investissement immobilier de la Nueva Costa del Plata, se traduit aussi par un changement des acteurs en jeu. Au cours de la première phase du conflit, les revendications sont formulées par l'association des Mères des Tours de Wilde dont certains des enfants ont été emportés par des cancers ou des leucémies. Lorsque le site d'enfouissement ferme en 2004, et que le projet de parc métropolitain et de complexe immobilier est formulé, les Mères des Tours de Wilde y adhèrent aussitôt. Pour elles, cette requalification est positive, et amènera l'ouverture du site comme espace public dans le sud métropolitain :

Aujourd'hui nous pouvons vous dire que nous sommes d'accord avec le projet [Nueva] Costa del Plata, parce que nous savons qu'il va organiser notre quartier, alors qu'au plus fort de la lutte celui-ci avait été largement dévalorisé ; notre poumon vert va être respecté et les espaces de loisirs pour les habitants aussi. (Defensoría del Pueblo de Avellaneda, 2008 : 17).

Il faut dire que le cabinet d'architectes-urbanistes Oficina Urbana a mis des moyens à la mesure du projet. Il a invité les intégrantes de cette association à participer à un séjour à New York, tous frais

payés, pour qu'elles vérifient par elles-mêmes le succès des expériences de requalification menées à Fresh Kills.

Dans ce cadre, les opposants au projet émanent d'une autre formation, le Forum de Défense du Río de la Plata. Cette association d'habitants s'est constituée à Quilmes, en 2007. Elle réunit des individus de classe moyenne qui ont accédé aux études supérieures : institutrice, avocat, ingénieurs. Le groupe se crée autour d'un épisode bien précis, que relate l'un de ses fondateurs¹⁴³ :

Un jour, un article est sorti dans *Clarín*, à la page 64, c'est-à-dire à la page des sports, à la fin du journal, une annonce de cette taille [il trace un tout petit cadre entre ses pouces et ses index] où on annonçait l'ouverture d'un appel d'offres pour ces terres. Nous nous en sommes rendu compte à minuit, qu'elles allaient être vendues. C'était une affaire entre la municipalité de Berazategui et le gouvernement municipal de F. Varela, c'était en fait un accord pour qu'une entreprise les achète et y construise un quartier d'immeubles élevés, des tours, juste sur le bord, autrement dit un endroit très joli: le fleuve, la forêt au fond... Mais cela voulait aussi dire le début de la fin pour la forêt. Alors le forum a réagi, heureusement, et il a réagi conjointement à d'autres organisations. Il a présenté un recours en justice, et deux heures avant le début des travaux, nous avons réussi à obtenir leur interruption.

Dès ses débuts, le Forum de Défense du Río de la Plata est engagé dans une lutte pour la préservation de l'environnement et d'une qualité de vie associée à un cadre agréable, arboré. C'est au titre de ce combat qu'il intervient, se positionnant en « tireurs d'alarme » (Jasper, Bernstein, 1998) de la richesse et de la fragilité littorale. Comme le montrera le paragraphe suivant, les revendications d'interruption de la Nueva Costa del Plata se cristallisent sur la forêt subtropicale littorale. Cet objet donne de la continuité à son action, orientée vers la valorisation de la biodiversité au sud de l'aire métropolitaine de Buenos Aires.

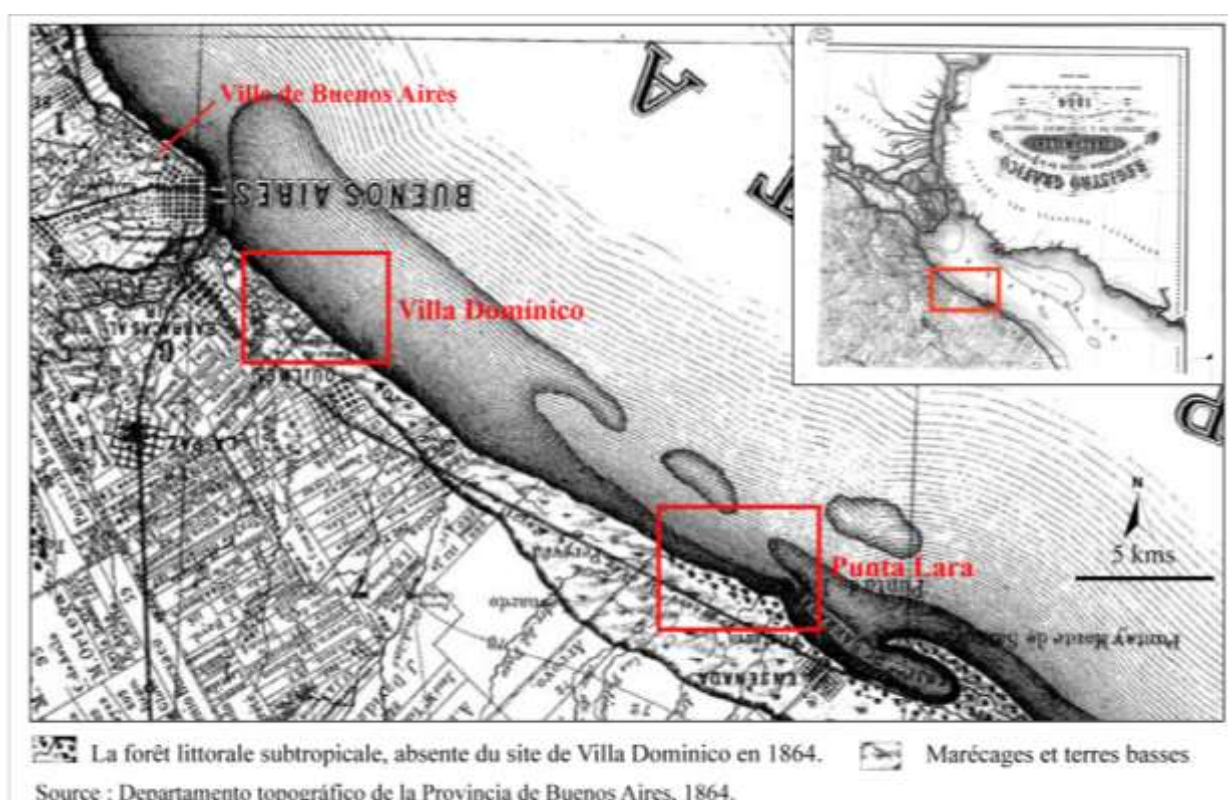
b- La ripisylve subtropicale et le mythe de la forêt originelle

Dans la construction d'un langage de valorisation du littoral longtemps oublié, la forêt littorale subtropicale, ou ripisylve subtropicale, occupe une place à part. Cette formation végétale appartient à un ensemble géologique et biogéographique spécifique aux systèmes fluviaux de l'Uruguay et du Paraná. Sur la portion qui est analysée, littoral et marécages du lit majeur se sont formés sur une terrasse de transgression marine du Querandinense (ère quaternaire). La levée littorale est bordée d'un marais sur dépression interne subparallèle au Río de la Plata, semé de lagunes. Les jonchaies (*pajonales*) et de nombreuses espèces halo- et hydromorphiques dominant (Marlats et al. 2004 : 41). Cette description, complétée par l'inventaire faunistique et floristique de Juan Klimaitis et

¹⁴³ Forum de Défense du Río de la Plata, entretien du 23 août 2010.

Flavio Moschione de 1987 à Punta Lara, coïncide enfin avec celle repérée par Pierre Gautreau (2005 : 3-4) dans les îles du fleuve Uruguay.

Selon le forum de défense du Río de la Plata, la formation végétale située entre le site d'enfouissement et le littoral appartient à cet ensemble biogéographique rare. Dans la diatribe que ses membres lancent au cours de l'audience publique, le forum défend ardemment cette formation, sur laquelle le complexe immobilier de la Nueva Costa del Plata risque d'empiéter. Or, même avant la construction des installations de traitement des déchets, il n'existe aucune trace de cette ripisylve subtropicale, si ce n'est dans des travaux spécialisés, comme la *Flora de la Provincia de Buenos Aires* dirigée par Ángel Lulio Cabrera (1965).



Carte 3.6. Végétation du littoral du Río de la Plata en 1864

En outre, comme l'indique la carte précédente, issue du cadastre argentin de 1864, aucune trace de cette forêt n'est présente sur le site de Villa Domínico. En revanche une mince bande boisée peut être identifiée sur le site de Punta Lara. C'est celui que répertorient en 1987, Juan Klimaitis et Flavio Moschione, qui relèvent déjà la forte dégradation de l'ensemble végétal ripuaire par la pollution (Klimaitis, Moschione, 1987 : 21). Dans les années 1990, une réserve est créée à Punta

Lara, et le patrimoine végétal qui y est présenté est aujourd'hui directement replacé dans le cadre de la colonisation, et surtout des difficultés d'implantation des Espagnols sur un littoral hostile.

Un écosystème similaire se développe sur le site de l'actuelle réserve écologique dans la ville de Buenos Aires, que certains intellectuels proches du gouvernement se sont mobilisés pour protéger au cours des années 1990. Le polder bordé de gravats a vite été colonisé par une flore et une faune subtropicale que charriaient les *camalotes*, des amas de branchages et de feuillages, sur le Paraná et l'Uruguay.



Photo 3.5. La réserve écologique (Ville de Buenos Aires) (2009)

Au premier plan, les gravats, roulés par le Río de la Plata, composent une plage étrange, avec des galets à mi-chemin entre briques, moëllons et carreaux de faïence. Au second plan, la végétation pionnière, qui a colonisé cet espace abandonné durant plus de vingt ans.

Dans la réserve de Punta Lara, le périple à travers l'estran vaseux du Río de la Plata, la traversée à cheval des *pajonales* plus coupants que des lames de rasoir, l'enchevêtrement de lianes, la faune subtropicale exubérante – singes, araignées, fouines, lynx – sont dépeints avec brio par les guides qui mènent les visiteurs sur les passerelles aménagées dans une végétation clairsemée et envahie par l'espèce végétale colonisatrice du *paraíso*.

c- La protection des paysages culturels par l'Unesco

Pour parachever leur démonstration, les opposants au projet prennent appui sur un argument qui fait contrepoids au projet de construction d'un espace « premium », destiné à muscler l'attractivité territoriale du sud métropolitain. Pour le forum de défense du Río de la Plata, la protection de la forêt littorale consolide la tentative de la ville de Buenos Aires, entre 2003 et 2008, pour patrimonialiser le front du Río de la Plata au titre de paysage culturel à l'Unesco. Cette initiative était menée par les chefs du gouvernement successifs Aníbal Ibarra et Jorge Telerman. Étendu sur une superficie de 5 000 hectares, le paysage à protéger incluait différents aspects historiques de la construction de Buenos Aires : Pampa, arrivée des immigrants, et surtout littoral fluvial. Cependant, en 2008, l'UNESCO refuse de protéger cet espace, le jugeant trop ample, et trop complexe. En 2008, un article du journal *Página/12* (Kiernan, 16 août 2008) émet d'importantes réserves à l'égard de cette initiative. Bretelles d'autoroutes, immeubles quelconques, *villas* et entrepôts intègrent le périmètre, tout autant que les Bosques de Palermo, ce grand parc littoral situé au nord de la ville et édifié sous l'égide de Domingo Faustino Sarmiento. Aujourd'hui, en Argentine, seule la Quebrada de Humahuaca, dans la province de Jujuy, au nord du pays, est protégée au titre de paysage culturel par l'Unesco. Néanmoins, la tentative menée au début des années 2000 à Buenos Aires reste latente, et c'est en son nom que le Forum de Défense du Río de la Plata essaye de défendre la protection du littoral boisé du sud de la métropole (Defensoría del Pueblo de Avellaneda, 2008 : 37). L'assemblée des habitants de la localité de Wilde, quant à elle, parle de reconstruire la ripisylve. Enfin, la fédération des entités de développement de la Province de Buenos Aires replace la discussion sur cette forêt controversée sur le plan de la propriété. Elle invoque la nécessité de recourir à une décision commune prise par les municipalités concernées, ainsi que le gouvernement national (*ibid.* : 44).

La défense de la question environnementale s'organise autour de la préservation de la biodiversité. Il en va différemment du projet de La Matanza.

2-Incineration et valorisation énergétique

A González Catán, le projet du Centre Environnemental de Recomposition Énergétique (CARE) déclenche la vindicte de l'association des habitants autoconvoqués sans parti politique (AVASPP) qui s'était déjà insurgée contre les activités d'enfouissement technique. Néanmoins, en adoptant la position du lanceur d'alerte face à un projet dont ils connaissent mal les tenants et les aboutissants, les habitants qui s'opposent au projet du CARE amplifient leur argumentaire et leur répertoire d'action. En effet, pour se faire entendre, ils choisissent tout d'abord de rallier leur cause à celle de grandes ONG environnementalistes opposées à l'incinération. Ensuite, ils relèvent un risque sanitaire, celui de l'émission de dioxines et de furanes qui situent la contestation dans le cadre d'enjeux environnementaux industriels. Enfin, face à l'attractivité territoriale escomptée du projet d'innovation technologique, les opposants émettent un contre-argument qui fait écho aux débats que certaines ONG ont tenté de lancer lors du sommet de Copenhague autour des Mécanismes de Développement Propre (MDP).

a- Les mystères de la dépolymérisation catalytique : un équipement d'incinération ?

Face à l'absence d'information sur la méthode de la recombposition énergétique, les habitants de González Catán centrent leurs efforts sur la question de l'incinération. Ce changement doit être relevé parce que jusqu'alors, l'action protestataire de ce groupe était restée confinée au niveau local ou régional, mais n'avait impliqué que de manière très périphérique les grandes ONG. Les confins de la municipalité de La Matanza étant moins exposés que Villa Domínico, ou encore le site de Norte III, l'association des habitants n'avait remporté qu'un soutien modéré de la part de Greenpeace lors de sa lutte pour la clôture du site d'enfouissement. Le lancement du CARE joue comme un facteur d'attractivité territoriale en raison de sa nouveauté et du mystère qui entoure le procédé technologique employé, rapidement associé à l'incinération. Comme l'indique Laurence Rocher dans ses travaux sur la gouvernance des déchets en France et au Canada (2006), cette pratique dispose d'une image contradictoire. Utilisée à la fin du XIXe siècle pour purifier les déchets dans les villes européennes, elle a fait l'objet de critiques de plus en plus nourries depuis les années 1970. A Buenos Aires, l'interdiction d'incinérer solde plusieurs décennies de pollution atmosphérique dans la capitale fédérale. Promulguée par les militaires, elle satisfait aussi un bloc d'acteurs environnementalistes qui tiraient la sonnette d'alarme depuis le début de la décennie, dans

le cadre d'une antenne de l'ONU installée en Argentine, la fondation Bariloche. Dans d'autres pays, comme en France, les collectivités locales continuent d'y recourir, procédant à des améliorations graduelles des équipements et bravant les mouvements d'opposition à la construction de nouvelles installations. Ainsi, en France, 43% des déchets sont incinérés (Rocher, 2008 : 22). Néanmoins, à partir des années 2000, deux constats peuvent être effectués. D'une part, l'incinération fait l'objet d'une intégration dans des chaînes de valorisation énergétique, ce qui lui permet de satisfaire aux exigences du développement durable. D'autre part, elle est en proie à des oppositions toujours plus vives, menées par un ensemble hétéroclite qui rassemble des associations locales mais aussi de grandes ONG. Au niveau mondial, Greenpeace et GAIA sont les principaux opposants à cette méthode. A Buenos Aires, c'est à González Catán qu'elles territorialisent cette revendication.

C'est par tâtonnement que procèdent ces organisations pour arriver à la conclusion que la dépolymérisation catalytique dissimule peut-être l'incinération. La crise des infrastructures, les difficultés à trouver un nouveau site d'enfouissement poussent les opposants au projet à penser que plus de trente ans après la prohibition de cette pratique dans la ville de Buenos Aires, la province va en reprendre le flambeau. En effet, à l'inverse du centre de la métropole, la province n'est tenue par aucune clause restrictive de limiter les méthodes de traitement des déchets au seul enfouissement. En 2011, suite au lancement du plan de gestion intégrée des déchets de l'ACUMAR, la Fondation Environnement et Ressources Naturelles (FARN), Greenpeace, GAIA, et l'association des habitants de González Catán se rassemblent sous la figure du Defensor de la Nación (médiateur de la république) (Collectif d'associations, 2011) pour exiger des éclaircissements au sujet du CARE. En effet, l'autorité transjuridictionnelle de bassin-versant synthétise l'ample gamme d'expériences internationales qu'elle-même, la CEAMSE et les municipalités comptent mettre en œuvre dans les années à venir. Dans le plan de gestion des déchets solides urbains du bassin-versant du Matanza-Riachuelo, la « gazéification, la pyrolyse, le plasma » sont explicitement présentées comme des « alternatives valides à l'incinération » (ACUMAR, 2011 : 106). Le document ne comporte nulle trace de la dépolymérisation catalytique mais l'association des habitants de González Catán rebondit sur les procédés cités. Bibliographie internationale à l'appui, elle traque les indices de l'incinération. La biodigestion des déchets est mise en cause au titre de son usage comme une étape de préparation des déchets à l'incinération. La gazéification, enfin, tout comme la pyrolyse ou l'oxydation, constituent des dérivés de l'incinération.

La crainte d'une usine-miracle émerge alors. Le collectif des organisations affirme : « Aucune usine ni machine ne fait disparaître les déchets ménagers ou les transforme en énergie sans impact environnemental qui affecte la santé des communautés riveraines » (Collectif d'associations, 2011 : 27).

b- Sécurité sanitaire, dioxines et furanes

Le collectif d'organisations non gouvernementales professionnelles et non-professionnelles exprime une incertitude face à un processus technologique mal connu. En effet, elles trouvent des informations relatives à la dépolymérisation catalytique mais ce procédé semble n'être que tangent au traitement des déchets. Il permet de transformer des matériaux contenant des dérivés du pétrole : PVC, et autres matériaux plastiques. Il consiste à rompre les chaînes moléculaires des polymères qu'ils contiennent par catalyse, en soumettant les matériaux à de fortes températures (*cracking* catalytique). Autrement dit, il s'agit d'un procédé qui ne concerne qu'une fraction minime des matériaux contenus dans les ordures ménagères. La municipalité affirme qu'elle accompagnera le projet d'un plan de tri sélectif et de recyclage intensif. Néanmoins, la faible efficacité des expériences menées en d'autres points de la métropole fait toujours peser une inconnue sur le destin des déchets avant l'appropriation de cette pratique par les habitants. Selon Greenpeace International, « malgré ce que l'industrie et les gouvernements voudraient bien croire, l'incinération n'est pas une solution aux problèmes de déchets dans le monde. C'est une partie du problème. Les incinérateurs permettent de diminuer le volume des déchets solides mais ils ne traitent pas les substances toxiques que ces derniers contiennent. Ils créent une des plus grandes sources de dioxine, qui est l'une des substances chimiques les plus toxiques que connaisse la science. »¹⁴⁴. Avant d'aborder la sécurité sanitaire, on peut dire que cette affirmation rejoint le combat que Greenpeace menait quelques années plus tôt dans la ville de Buenos Aires au moment de la promulgation de la loi 1854 « Basura Cero ». Après avoir lutté pour l'adoption d'une loi de gestion intégrée des déchets et compté sur son effet « multiplicateur » dans les autres entités politico-administratives, l'ONG se sent mise en échec par l'adoption d'un procédé technologique de traitement des déchets¹⁴⁵. Les organisations opposantes au projet réclament donc la mise en place de la gestion intégrée et de la sensibilisation de la population à la réduction et au recyclage avant même la mise en œuvre d'une quelconque innovation destinée à valoriser énergétiquement les déchets (*ibid.* : 10).

¹⁴⁴ <http://www.greenpeace.org/international/en/campaigns/toxics/incineration/>, consulté le 29 juin 2013.

¹⁴⁵ <http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2010/9/proyecto-care-matanza-Catán.pdf>, consulté le 9 septembre 2012.

Le second point d'attaque porte sur les risques environnementaux et sanitaires. En évoquant les dangers des dioxines dans la citation précédente Greenpeace fait converger les enjeux des émissions de substances toxiques vers un sujet d'actualité encore frais dans les mémoires. En effet, comme l'indique Gabriela Merlinsky dans sa thèse, une grande partie de l'argumentation des habitants de Gualaguaychú contre les usines de cellulose de Fray Bentos (Uruguay) est construite autour des « dioxines et des furanes » (Merlinsky, 2009 : 147). Or, dans le document de l'Auditoría de la Nación ces deux composants sont cités à neuf reprises. Leurs émissions sont étroitement associées à l'usage du traitement thermique des déchets dans l'ensemble des technologies mobilisées par le plan. L'évocation de ces deux composantes, qui constituent de véritables dangers pour la santé humaine est particulièrement stratégique. Au-delà de l'efficacité des systèmes de traitement des déchets, elle met en doute la capacité de l'Etat à protéger la santé des habitants et à satisfaire à cette obligation régalienne.



Photo 3.6. Les habitants de González Catán contre le CARE (Clarín, 2010)

Après avoir lutté pour la clôture du site d'enfouissement de González Catán et protesté contre l'inapplication de la sentence prononcée par le juge fédéral (chapitre 2), les habitants s'opposent à la construction du centre environnemental de recomposition énergétique.

c- Une responsabilité mondiale face aux Mécanisme de Développement Propre (MDP)

Néanmoins, l'argumentation dépasse largement le seul cadre local. En effet, les réserves qu'émettent les ONG impliquées contre le projet sont aussi adossées à des arguments contre les

MDP. Le Sommet de Copenhague (2009) a scellé un tournant, dans lequel Greenpeace a joué un rôle central, affirmant sa défiance face à l'efficacité de ces dispositifs dans le cadre de la lutte contre le changement climatique¹⁴⁶. L'ONG joue la carte de l'additionnalité (Germain, 2003), selon laquelle un MDP ne peut être mis en place que s'il n'existe aucune alternative pour parvenir à des fins similaires. Elle plaide le recours à des solutions non technologiques pour produire des villes résilientes aux mutations du climat. Cette position est difficile à tenir en raison du fonctionnement des MDP. Proposés lors du Protocole de Kyoto (1997), ceux-ci permettent aux pays en développement, non astreints à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, de diminuer leurs rejets en CO₂ dans l'atmosphère. Pour cela, ils travaillent en partenariat avec un pays développé qui, en échange d'un transfert de technologie, bénéficie de remises sur les taxes qu'il paye au titre de la pollution produite. Quant aux pays en développement récepteurs de ces technologies, ils ont la possibilité de vendre des bons de carbone aux pays développés. Cependant, pour Greenpeace, cette lutte contre le réchauffement climatique n'est pas une solution. L'ONG évalue que les marchés des MDP ne se sont concentrés que dans quelques pays et ont contribué à l'augmentation des émissions plutôt qu'à leur diminution. La dépolymérisation catalytique s'imbrique dans ces débats sur le développement dans la mesure où c'est sous la bannière du mécanisme de développement propre qu'elle a été promue par la municipalité de La Matanza et ENARSA.

En brandissant les limites du mécanisme de développement propre, les organisations opposées au projet agissent de même que les riverains du projet de la Nueva Costa del Plata. En effet, dans un cas le problème pointé est celui de la préservation d'un patrimoine environnemental et dans l'autre cas il s'agit d'alarmer sur les conséquences sanitaires d'un choix peu réfléchi. Néanmoins, dans les deux situations, les acteurs opposants s'approprient des discours tenus lors d'événements mondiaux, ou par des organisations internationales, pour contester sur le plan de l'attractivité territoriale. Paysages culturels de l'Unesco dans un cas, revers de la médaille des MDP dans l'autre sont brandis contre le *waterfront* à Villa Domínico et contre l'innovation technologique à La Matanza.

3-La recherche d'un site d'enfouissement des déchets

A la CEAMSE, la transformation de Norte III en témoignage du traitement exemplaire des déchets préparait la recherche d'un nouveau site d'enfouissement. Or, les difficultés que l'entité

¹⁴⁶ <http://www.greenpeace.org/france/PageFiles/266537/conference-de-copenhague-sur-l.pdf>, consulté le 12 septembre 2012.

rencontre dans cette quête mettent en lumière plusieurs problématiques liées aux mutations de la métropole et à l'affirmation de nouvelles échelles de gestion des déchets. Tout d'abord, la recherche d'une parcelle pour implanter une installation technique emprunte aux deux projets précédents : il s'agit de construire un équipement technique, sur un bord métropolitain. Ensuite, l'analyse de la recherche foncière que la CEAMSE mène à partir de 2000 montrera que, malgré la mobilisation d'arguments autour de la sécurité sanitaire, l'entité métropolitaine est confrontée aux limites de ses méthodes de planification centralisée. Enfin, ces difficultés posent la question des limites de l'aire d'influence métropolitaine. La logique du centre et des périphéries, qui prévalait dans la localisation des sites de traitement des déchets, perd de sa force ; la capacité de la CEAMSE à planifier le traitement des déchets à l'intérieur des limites physiques de la métropole s'affaiblit. C'est un problème qui mérite d'être noté, dans la mesure où il met en jeu l'équilibre du métabolisme urbain de Buenos Aires, l'un des indicateurs de la performance environnementale utilisé pour évaluer les villes. Alors qu'à Paris, le centre, la première couronne et la deuxième couronne traitent l'intégralité des déchets dans le périmètre métropolitain (Barles, 2007 : 37), à Buenos Aires cette capacité est mise à l'épreuve. L'image de la ceinture qui accueille des équipements jugés nuisibles mais nécessaires est-elle toujours une grille d'analyse valide ?

a- Un enjeu sanitaire

La recherche d'un emplacement pour édifier un nouveau site d'enfouissement technique apparaît pour la première fois dans les *Mémoires et Bilans* de la CEAMSE en 2000. Elle fait l'objet d'un financement important de la part de différentes organisations internationales qui défendent l'amélioration de la sécurité sanitaire dans les grandes villes latino-américaines. Pour la CEAMSE, la recherche d'un site d'enfouissement se traduit par la demande de financements internationaux au nom de la sécurité sanitaire. En 2008, face à l'augmentation toujours croissante des déchets après la crise, la province de Buenos Aires et la ville de Buenos Aires signent un accord dans le but d'ouvrir, non pas un, mais deux sites d'enfouissement technique dans la Province, contre une participation financière exceptionnelle de 238 millions de pesos de la part de la ville-centre, en compensation. En 2004, le projet est présenté auprès de la Banque Interaméricaine de Développement (BID) qui verse alors le crédit au Fonds Fiduciaire italien pour le développement durable en Argentine. Ce fonds est destiné à l'élaboration d'un nouveau site d'enfouissement à Buenos Aires. S'y ajoute le Fonplata, un fonds financier pour le développement du bassin-versant de la Plata, et intégré par tous les états concernés : Paraguay, Uruguay, Brésil et Bolivie. Une demande de crédit de 20,5 millions de dollars est formulée, dans le but d'ouvrir un nouveau centre

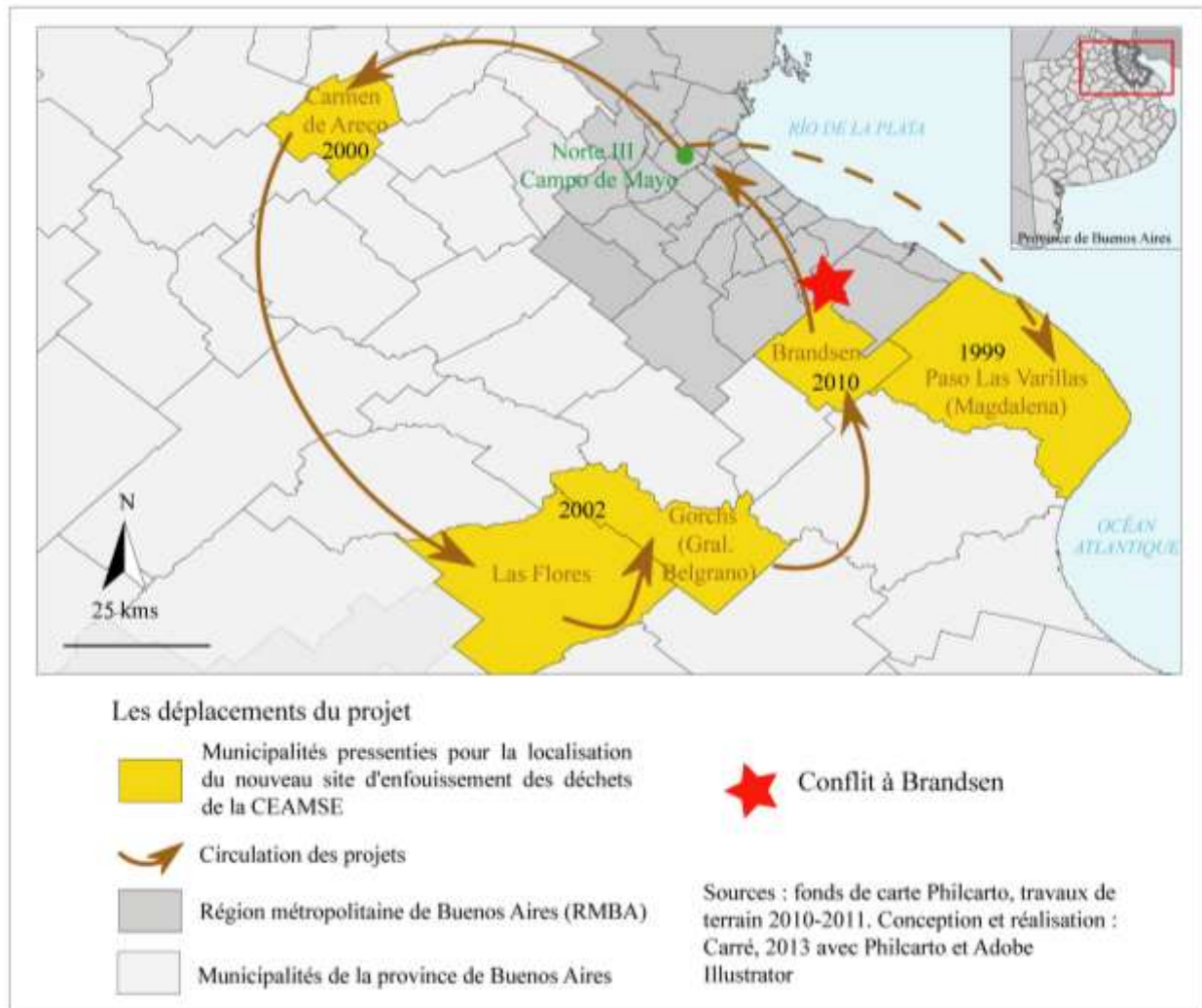
d'enfouissement, une nouvelle station de transfert dans le *conurbano* et de renforcer le système de transport automobile qui devra prendre en charge les déchets jusqu'à leur lieu d'enfouissement. Par le glissement vers un financement régional et de coopération internationale italienne, se dessine aussi l'ouverture, par la crise, de nouvelles possibilités d'investissement étranger et la promotion de sites de haute qualité environnementale, qui ne pourraient être en butte aux accusations formulées sur les équipements de la première génération, enkystés dans le sud de la métropole.

b- Un espace sans qualité

Le carcan législatif, que la dictature militaire a mis en place pour assurer le fonctionnement du système de la CEAMSE, explose face aux mutations profondes que la métropole de Buenos Aires connaît au cours des années 1990 et 2000. A cette date, une exploration tous azimuts est lancée sur un épais glacié compris dans un rayon de 100 à 200 kilomètres autour de la ville de Buenos Aires. Cette distance donne la mesure de l'extension de l'aire d'influence de la métropole de Buenos Aires entre 1977 et 2000. Entre ces deux dates, le rayon de recherche pour les sites d'enfouissement est multiplié par près de six et dépasse largement les centralités périphériques récentes de Pilar ou Escobar. Cette recherche semi-circulaire reprend le schéma initial du *cinturón ecológico*, fondé sur la localisation périphérique des sites d'enfouissement. Elle définit aussi un périmètre de moindre valeur foncière, déjà localisé dans les terres à soja transgénique et les *feed-lots* bovins. En 2000, une première réponse positive est donnée par la municipalité de Carmen de Areco d'abord, au nord-ouest de la métropole, Elle présente une lettre d'intention signée par son intendant. Néanmoins, le gouvernement local ne donne pas suite et le rayon de la recherche est alors étendu à 300 kilomètres autour du centre de Buenos Aires. Le terme du projet est fixé à vingt ans à partir de 2002. Après le positionnement de la municipalité de Las Flores, une nouvelle localité, Gorchs (municipalité de General Belgrano), est pressentie.

La logique à l'œuvre consiste à trouver un lieu « vide de contenu social », un positionnement qui avait prévalu lorsque la première équipe de la CEAMSE avait arpenté le *conurbano*, recherchant des espaces déprimés, marginalisés et faiblement valorisés. Selon Adolfo Koutoudjian, géographe et responsable de la planification à la CEAMSE, il s'agissait de trouver un « non-lieu », reprenant l'expression que Marc Augé (1992) utilise pour désigner ces espaces prétendument vides d'appropriation relationnelle, identitaire et historique. Dans cet esprit, il étudiait la possibilité d'envoyer les déchets dans les anciennes mines et les anfractuosités préexistantes de Paso Las Varillas, une localité située à l'est de la province de Buenos Aires (municipalité de Magdalena). Cependant, la crise de 2001 entraîne une profonde perturbation dans le fonctionnement des activités

de planification territoriale de l'institution. La restriction budgétaire et la reconfiguration des différents services se traduisent par un ralentissement des recherches. Les ambitieux projets de transport ferroviaire des déchets, peu coûteux mais gourmands en investissements initiaux, sont revus à la baisse.



Carte 3.7. Le nouveau site d'enfouissement, une idée de projet itinérante

c- Les déchets, facteurs de centralités périphériques

En 2010, après que se soient rétractées les municipalités retenues, la CEAMSE jette son dévolu sur un espace manifestement vide d'appropriation sociale et de conflits potentiels. Il s'agit du bassin-versant du cours d'eau Samborombón, et tout particulièrement d'une de ses fractions, localisée dans la municipalité de Brandsen. Pour les services de planification de la CEAMSE, il s'agit d'un Eldorado pour les déchets. Le cours d'eau résulte d'une transgression marine du Pléistocène et dispose de sols calcaires riches en fossiles coquillages. Mais surtout, « toute cette zone, c'est de la mauvaise terre », indique le responsable des opérations de planification. « Elle ne sert même pas au bétail. Il y a un peu de forêt, mais surtout il y a une famille tous les 10 kilomètres carrés »¹⁴⁷. Outre la construction d'un site de haute qualité, avec une technologie de pointe, et l'acheminement des déchets par une voie de chemin de fer construite *ad hoc*, un défi de taille reste à régler : convaincre la municipalité du bien-fondé du projet. Alors qu'en 1977, la stratégie adoptée mobilisait le futur à moyen terme des décharges, en tant qu'espaces verts en devenir, en 2010, c'est l'argument économique qui prévaut : « pour une municipalité pauvre, recevoir 10 dollars [la moitié du coût évalué pour une tonne de déchets enfouis] par tonne, sur 5 000 à 15 000 tonnes, c'est la possibilité de payer tous les salaires [municipaux] sur les déchets... ». Convaincue, la municipalité de Brandsen accepte. Les arguments financiers présentés par la CEAMSE reprennent les termes de la loi 13592 de gestion intégrée des déchets solides urbains dans la province de Buenos Aires. Ils assurent une compensation des nuisances occasionnées par le site à venir par un encouragement au développement local.

La recherche s'achève à Brandsen mais les problèmes de gouvernance ne font que commencer. Les bénéfices conséquents que la municipalité attend de la réception des installations attisent la convoitise des gouvernements locaux proches. Le 27 janvier 2012, Brandsen est mise au pilori des municipalités du sud-est de la province de Buenos Aires. Ses antécédents sont soulignés : en effet, elle a déjà géré des déchets dans le site de Punta Lara, que coordonnait également la CEAMSE. Attirant la vindicte et menaçant de devenir un territoire-déchet, la municipalité se heurte finalement à une disposition du décret-loi 91111/77 qui régit la gestion des déchets pour le *conurbano* de Buenos Aires depuis 1977. Située à plus de trente kilomètres de l'aire métropolitaine, elle ne peut prétendre à l'enfouissement des déchets des municipalités qui intègrent ce périmètre, sauf à

¹⁴⁷ Responsable de la planification à la CEAMSE, entretien du 26 avril 2010.

commettre une infraction. Ces tensions entre municipalités sont d'autant plus intéressantes qu'elles concernent le devenir hypothétique des déchets de Buenos Aires et celui de la CEAMSE, mais se déroulent hors des limites de la région métropolitaine, et des instances de décision de l'entité coordinatrice. A la suite d'Edward Soja (2000), on peut se demander si, de manière paradoxale, elles ne révèlent pas des « *ex-urbs* », c'est-à-dire des villes hors de la ville principale, mais fonctionnelles à cette dernière. Les territoires des déchets en viennent donc à jouer le rôle de révélateurs de centralités périphériques où, à plus de 100 kilomètres du centre, et dans un espace rural, les municipalités et les habitants s'entrechoquent autour d'un problème public de la métropole de Buenos Aires. Ces tensions mettent donc autant en évidence le renforcement du local, que la nécessité pour la CEAMSE de dialoguer avec les gouvernements municipaux, attestant par là que les méthodes centralisées de la dictature sont révolues.

Ces trois formes de contestation, où les projets de valorisation des déchets et des lieux des déchets sont renvoyés dos à dos avec les arguments de promotion territoriale dessinent une définition problématique de la question environnementale. Saisie par les différents acteurs pour faire émerger leur voix, elle est tantôt associée au patrimoine (Nueva Costa del Plata), au risque sanitaire (González Catán) ou encore à une équation entre nuisances et bénéfices économiques. L'émergence de nouveaux acteurs marque aussi une nouvelle modalité de l'action publique territoriale qui, à son tour, signale de nouveaux centres. En effet, il n'est pas anodin que la plupart des discussions et des arènes publiques se tiennent dans les municipalités et non dans les instances représentatives de la ville de Buenos Aires. Ces contestations peuvent donc être vues comme des grilles d'analyse du polycentrisme qui caractérise les grandes métropoles. L'émergence de discussions autonomes, aux marges d'un système défini dans les années 1970, produit une reconfiguration de la gouvernance, avec davantage d'acteurs et des situations plus complexes à gérer. Comme le montrera la partie suivante, le processus de la contestation n'est pas seulement un outil de la gouvernance territoriale. Il apparaît aussi comme le levier de scénarios potentiels pour le territoire. En mettant à l'épreuve le devenir des projets, la contestation devient un outil de planification à la portée de tous les citoyens producteurs d'un savoir sur le territoire.

C- La contestation, un levier de l'aménagement du territoire ?

Malgré l'existence d'audiences publiques et de forums dans lesquels les acteurs se rencontrent pour discuter, la définition concertée de l'aménagement ne semble pouvoir se faire autrement que

dans la confrontation d'idées sur le développement. Les deux parties précédentes ont mis en évidence deux approches, l'une pragmatique, l'autre visionnaire, pour reprendre la dichotomie qu'employait Antonio Azuela dans le cadre de ses travaux sociologiques sur le droit de l'environnement (2006). D'une part, les stratégies d'attractivité développées par les acteurs territoriaux peuvent être placées sous le signe d'une approche pragmatique, tournée vers la valorisation économique. D'autre part, les organisations sociales et non gouvernementales se placent sous la bannière visionnaire, en incitant à une action publique territoriale tournée vers l'écologie. Adoptés par les acteurs pour se rendre visibles dans la métropole, et face à des acteurs internationaux, ces deux positionnements doivent toutefois faire l'objet d'une analyse sur un autre plan. En effet, les discours des tenants et des détracteurs des projets sont clairs sur la nature de l'attractivité à donner aux territoires métropolitains au niveau mondial. En revanche, lorsque les passes d'armes portent sur les problématiques concrètes de gestion urbaine, elles révèlent les inconnues qui pèsent sur la planification à moyen et long terme. Trois dimensions récurrentes traversent les discussions autour de la Nueva Costa del Plata, du CARE et de la construction d'un site d'enfouissement des déchets, sans que les acteurs puissent trancher sur la meilleure manière de procéder. La transformation de l'usage des sols, les risques environnementaux, l'accès aux infrastructures de base convoquent des problèmes d'ordres juridique, foncier et idéologique. Ils offrent un autre point de vue sur le développement des bordures de la ville et leur incorporation à des logiques métropolitaines. Les incertitudes et les possibilités offertes par les projets sont traduites sous forme de scénarios de développement, comme c'était déjà le cas en 1977. Néanmoins, leur diversité et leur formulation dans un contexte démocratique, ainsi que les dialogues qu'ils entretiennent soulignent la productivité territoriale de la contestation et suggèrent qu'elle peut devenir un outil de la planification concertée.

1-Nueva Costa del Plata : services urbains et inondations

La contestation autour du projet de la Nueva Costa del Plata est celle dans laquelle se croisent le plus explicitement les problèmes liés à la transformation de l'usage des sols, des risques environnementaux et de l'accès aux infrastructures de base. Il s'agit du cas le plus complexe de chevauchement des quatre dimensions conflictuelles de l'aménagement du territoire repérées par Michael Poirier Elliott (1988) et abordées dans le chapitre 2. L'incertitude, le désaccord sur la substance du projet, la procédure employée et les cadres structurels des décisions d'aménagement dessinent les contours d'une contestation profonde qui met en cause des modalités d'action publique territoriale définies plusieurs dizaines d'années auparavant.

a- Plan d'occupation des sols à Villa Domínico

Le premier argument sur les modalités pratiques d'aménagement du territoire, qu'oppose le forum de Défense du Río de la Plata à la construction du complexe immobilier, est celui de la transformation du plan d'occupation des sols d'Avellaneda. Ses membres invoquent la faible transparence des pratiques municipales et font affleurer des arrangements entre acteurs décidés lors de la contractualisation de la filiale de l'entreprise Techint, SyUSA. Lorsque cette dernière convient avec la CEAMSE de pratiquer l'enfouissement vertical des déchets, empilant deux couches d'ordures dans les cellules techniques, elle s'assure la conservation d'une part substantielle de terres saines sur le site. Selon l'organisation sociale, cette transformation des conditions de la gestion du site aurait dû entraîner l'ajustement des conditions de rétribution en nature de l'entreprise prestataire de services (Bouzo, Besana, 2011 : 465). Cet argument place la controverse sur le plan d'un défaut de procédure qui, selon Jean-Marc Dziedzicki (2003 : 35), se rapporte à la contestation d'une décision vue comme stratégique dans le sens où elle est orientée vers et pour un intérêt particulier. Le représentant du forum de Défense du Río de la Plata indique :

La seule transformation du plan d'occupation des sols représente un investissement public de plus de 100 millions de dollars qui sont offerts à Techint de manière injustifiée parce que, et que cela soit clair, Techint en ce moment ne dispose pas des terres. Non. Ce qui se discute ici c'est si on va leur donner les terres. La propriété que Techint exerce sur la terre ne l'autorise qu'à faire pousser des salades [*radicheta*] ou à faire une affaire commerciale de cet ordre. Aujourd'hui, ces terres ne valent qu'une poignée de milliers de pesos à l'hectare, mais avec ce papier du changement de l'occupation des sols, c'est plus de 100 millions de dollars qui vont passer à l'actif de Techint. (Defensoría del Pueblo de Avellaneda, 2008 : 22)

L'orientation du projet dans le sens des intérêts de Techint est mise en question, tout comme la participation de la municipalité d'Avellaneda. En effet, en 2007, trois ans après la clôture de Villa Domínico, cette dernière avait proposé à Techint de transformer l'ensemble du site en une réserve naturelle municipale. Or, lorsqu'elle revient sur sa décision, d'un commun accord avec l'entreprise, la frange littorale bascule du statut de réserve à celui de terrains constructibles. Cela entraîne l'indignation du représentant du forum de défense du Río de la Plata, qui estime que la communauté est injustement privée du droit de gouvernance d'un patrimoine naturel municipal. Il est intéressant de constater que la transformation du site d'enfouissement technique en parc métropolitain sud entraîne aussi un changement de l'usage des sols. Néanmoins, face aux moindres enjeux pour les finances publiques et pour l'accès au littoral, cette mutation n'entraîne aucun débat, alors même que la sécurité sanitaire et la qualité environnementale ne vont pas de soi dans un site qui a subi des déficiences de gestion.

b- Risque d'inondation, risque foncier

Le principal problème environnemental qui ressort de ces discussions est celui du risque d'inondation. Il retrace, quant à lui, une incertitude face à laquelle les experts du projet peinent à répondre. Les méthodologies qu'emploient les défenseurs et les détracteurs du projet pour l'évaluer divergent considérablement. L'impact environnemental de la Nueva Costa del Plata a bien été évalué par le cabinet d'architectes-urbanistes Oficina Urbana, à charge du projet. Dans le respect de la loi 11723, qui oblige les municipalités à demander des évaluations de cet ordre à tous les projets de construction lancés sur leur territoire, une batterie d'indicateurs en termes de pollution, de perturbation du réseau hydrographique ou d'altération des écosystèmes a été utilisée. Néanmoins, il subsiste une inconnue sur l'impact final que pourrait avoir la somme de ces différents paramètres. Ainsi, l'un des architectes-urbanistes en chef du projet décrit la minutie des travaux réalisés¹⁴⁸ :

On a même navigué sur le Río de la Plata. Nous voulions savoir à quel point étaient pollués les sols. Nous avons commandé des études de terrain, et de laboratoire, surtout en ce qui concernait l'usage du littoral. Avec l'université de la Plata nous avons produit des études hydrologiques et hydrauliques des bassins-versants [périphériques], avec l'Université Technologique Nationale nous avons effectué des études du milieu socio-économique, de l'impact, des plans de gestion environnementale. Les études géomorphologiques des sols, et géologiques, la caractérisation de la topographie par rapport au système de l'eau, de la terre de l'air... le bilan hydro-climatique. Nous avons réalisé des perforations à quinze mètres de profondeur dans le fleuve, des études de conditions morphologiques et dynamiques du secteur côtier.

Ces arguments découragent certains des participants à l'audience publique, dépassés par le caractère technique de ce travail. Ils s'en remettent à la municipalité pour vérifier le bien-fondé des études. Néanmoins, ils ne découragent pas les opposants les plus tenaces, ceux du forum de défense du Río de la Plata qui ont construit un savoir régional et systémique de l'impact environnemental potentiel du projet. Ils ont réuni leurs compétences diverses, ont effectué une revue de presse et lu des articles scientifiques pour dialoguer avec les experts¹⁴⁹ :

Les travaux se font au bénéfice de quelques-uns et au détriment de beaucoup. Parce que l'expérience que nous avons eue avec l'autoroute Buenos Aires-La Plata, c'est que si tu regardes bien, dans la capitale (sic), [cette autoroute] est construite sur des pilotis, et dans la Province, elle est construite sur des terre-pleins. Pourquoi? Parce que ça coûte moins cher à construire, cinq fois moins cher. Mais après, les problèmes et les coûts engendrés pour la population, ça, ils ne le regardent jamais.

¹⁴⁸ Directeur du cabinet d'architectes-urbanistes Oficina Urbana, entretien du 2 juin 2010.

¹⁴⁹ Forum de Défense du Río de la Plata, entretien du 23 août 2010.

Selon les opposants, cette injustice métropolitaine dans l'aménagement du territoire sera renforcée par une injustice face au risque d'inondation que causera la Nueva Costa del Plata¹⁵⁰ :

Et alors cela va créer une cuvette, où ceux qui vivent au centre... bon, ceux qui vivent dans les endroits où seront construits des complexes [résidentiels] nouveaux vont élever le territoire et faire que les lieux qui avant n'étaient pas inondés le soient. Ils modifient la topographie du lieu (...). Et ce n'est pas qu'un préjugé contre les habitants des vieux quartiers, mais c'est aussi vrai pour les nouveaux habitants de quartiers au niveau de vie prétendument aisé.

Le Forum joue sur la force suggestive des fonctions du système fluvial :

On dit que ces cinq cents hectares n'ont pas d'utilité, mais en réalité, ces cinq cents hectares ont une utilité de grande valeur. Il s'agit d'un marécage et d'une forêt ripuaire, qui nous fournissent un filtre pour les eaux et jouent le rôle de cordon protecteur face à la pollution qui est déversée dans les cours d'eau Santo Domingo et Sarandí. (Defensoría del Pueblo de Avellaneda, 2008 : 30)

Dans les faits, le périmètre est très largement comblé par le site d'enfouissement technique. Ces fonctions ne jouent donc que très partiellement, sur la frange orientale du projet. Cette généralisation permet toutefois au groupe de consolider sa position en ripostant, chiffre contre chiffre. L'immense barrière solide de béton, indique le représentant, va annihiler la fonction d'absorption qu'avaient la forêt et les marécages environnants et accroître les inondations dans la localité de Wilde :

D'un côté ils prennent les données des crues maximales, les chiffres les plus élevés pour se protéger, eux, mais lorsqu'ils effectuent l'étude hydraulique pour les quartiers extérieurs, ils se basent sur des données d'une ancienneté, disons de cinquante ans au maximum. Mais moi j'ai pu voir qu'en fait, le pas de temps était plutôt de dix ans. (*ibid.* : 31).

Pour compléter son argumentation, le forum de Défense du Río de la Plata nourrit son répertoire d'action à partir de 2008 en assortissant ses interventions dans des audiences publiques de discussions et de promenades environnementales. Pour cela, il construit un lieu-argument, constitué d'un parcours sur le littoral. Le chemin est ponctué de présentations synthétiques sur les ressources littorales et sur les facteurs de sa pollution (figure 3.5.). Il se déroule dans un périmètre restreint et débute dans la zone industrielle de Wilde, à proximité de l'entreprise de pâte à papier Zucamor. Après le passage de l'autoroute, l'excursion bifurque dans une décharge à ciel ouvert, où ajoncs et *pajonales* ponctuent les amas de décombres. Laissant à leur droite la station d'épuration d'AySA, les promeneurs longent ensuite le site d'enfouissement technique, observant les coulées de lixiviats, les cours d'eau embarrassés des résidus acides de papier et la biodiversité foisonnante. Puis ils

¹⁵⁰ *Ibid.*

s'acheminent vers la station balnéaire populaire du littoral. L'aspect presque intouché et suranné de ce dernier contraste avec les tours des sorties d'égouts qui se profilent au loin, dans les eaux du Río de la Plata. Ce site dialogue avec les souvenirs d'anciens habitants, évoqués lors de l'audience publique :

Les gens de mon âge (...) se rappellent encore des promenades des gens pauvres, des promenades hebdomadaires. Toutes les semaines, nous programmions toute la semaine le voyage à la côte; nous le faisons à pied, nous le faisons à bicyclette, lorsque nous pouvions y parvenir parce que le chemin était si mauvais que les bicyclettes s'y rompaient, nous le faisons en auto, et quelques fois en transport automobile [bus] qui, pour quelques pièces nous menait des voies de chemin de fer jusqu'à la côte, jusqu'au fleuve. (*ibid.* : 24)

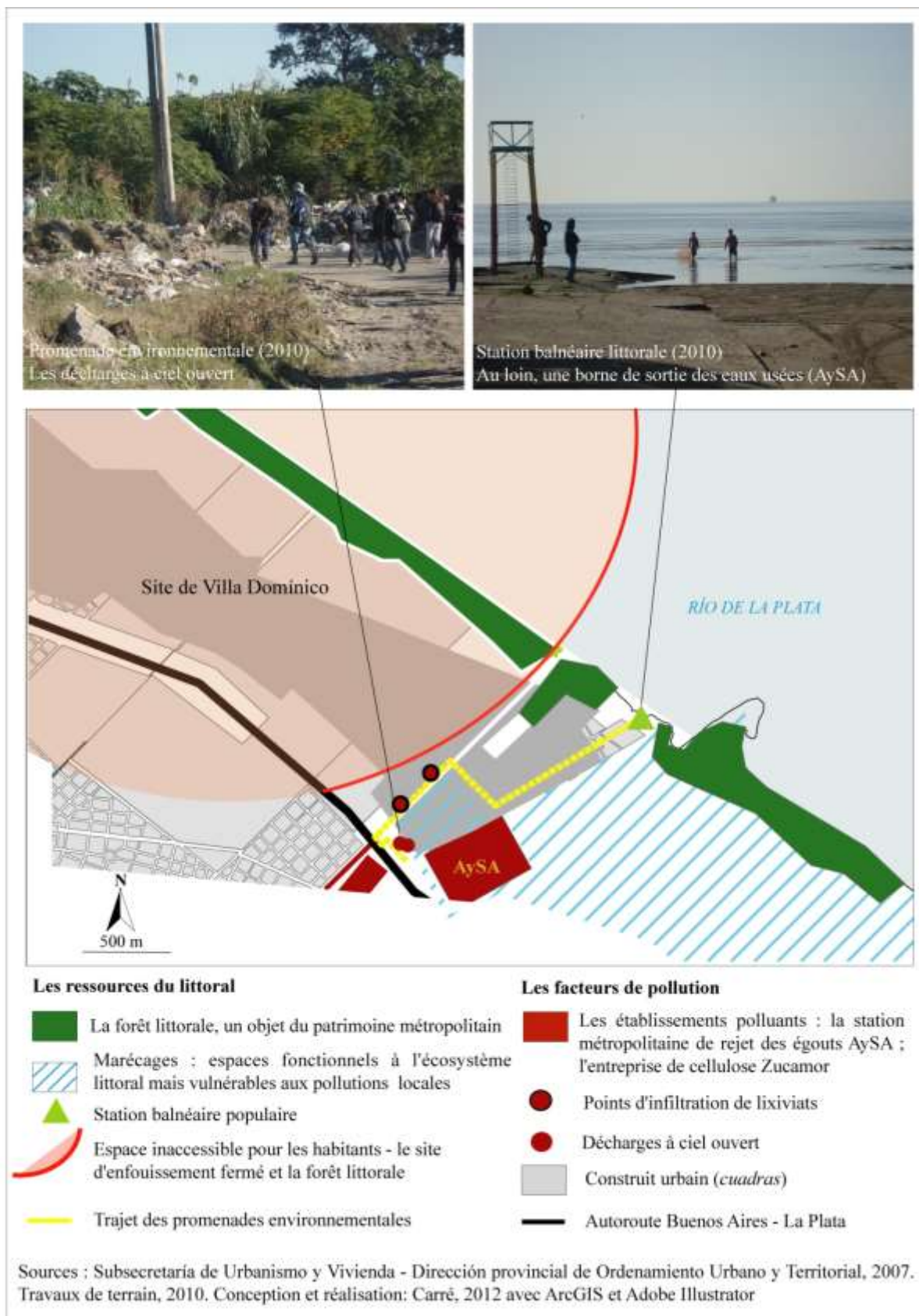


Figure 3.5. La construction d'un lieu argument face à la Nueva Costa del Plata

Les craintes émises mettent en scène des quartiers situés non pas dans le voisinage immédiat mais dans celui, plus lointain, des localités de Wilde et de la municipalité de Quilmes. Elles font état d'une forte incertitude qui pèse sur le devenir des valeurs foncières dans un périmètre situé un peu à la marge du projet de la Nueva Costa del Plata. Alors que les Mères des Tours de Wilde, elles, vont bénéficier des retombées positives du projet, les quartiers situés un peu en aval risquent de se voir dévalués par les risques d'inondation (Janoschka, 2002 ; Blanco, 1996).

c- Les « oubliés » d'Avellaneda

La dernière dimension évoquée éclaire la dimension structurelle du conflit, qui repose généralement sur une remise en cause de l'allocation des ressources au sein de la société (Poirier Elliott, 1988 : 161). C'est en termes de retombées économiques et infrastructurelles sur le développement d'Avellaneda qu'il faut comprendre les réserves émises par les participants de l'audience publique du 26 novembre 2008. Cette question soulève l'intérêt d'un plus grand nombre d'acteurs que les enjeux environnementaux ou fonciers présentés précédemment. Elles se cristallisent autour d'une toute petite portion de territoire, les Quintas de Sarandí. En effet, le nom de Villa Domínico était initialement associé à une portion des vignobles littoraux compris dans un ensemble plus vaste de petites propriétés agricoles d'une dizaine d'hectares. Établies par des descendants de Génois et de Piémontais (Italie) dans les années 1890 (Rabey, 2007) et étendues sur près de 600 hectares en tout et pour tout, elles égrenaient la levée littorale venteuse du Río de la Plata et gagnaient sur les dépressions internes à Avellaneda, Quilmes et Berazategui. Le vin de table « âpre, doux et mythologique » commercialisé sous le nom du Vino de la Costa (*Clarín*, 1978) et surnommé *vino patero* parce qu'il était originellement foulé avec les pieds, est produit à partir d'un pied de vigne robuste, *Isabella americana*. Ce cépage d'origine américaine¹⁵¹ est résistant au gel et aux pathologies, et capable de croître sur les sols limoneux et bien égouttés du littoral du Río de la Plata. Une forte charge identitaire est associée à ces vignobles mais sa valorisation a fluctué. Elle est tombée dans l'oubli de 1970 aux années 1990, progressivement réhabilitée à partir de cette décennie. Elle se situe à la croisée d'une histoire locale, celle d'un sud qui oscille entre abandon et exploitation industrielle, et d'une histoire nationale, celle de l'arrivée des 3,4 millions d'immigrants italiens entre 1856 et 1930 (Rapoport, 2005 : 54). Lors de la planification du site d'enfouissement technique, les quotidiens nationaux montrent la construction de l'équipement comme un mal nécessaire dans un sud métropolitain en mal de développement. Les récits des années 1970 insistent sur le charme désuet de cette vie rurale à quelques kilomètres

¹⁵¹ Une variété de *Vitis labrusca*.

du cœur de la métropole mondiale. Les noms aux consonances italiennes abondent : Brignoli, Demarchi, Benigno, Bevegini. Les coutumes paysannes sont soulignées : lever à l'aube, coucher au crépuscule, sieste, fourneau à charbon, travail minutieux et manuel de la terre, voyages en barque par l'arroyo Sarandí, jusqu'au Riachuelo¹⁵². Cependant, en 2008, les vignerons évacués de la portion de territoire laissée à la CEAMSE et concentrés entre le canal Santo Domingo, un égout à ciel ouvert, et le complexe pétrochimique n'ont pas bénéficié des retombées infrastructurelles escomptées. L'apparition de l'une de leurs représentantes d'adoption¹⁵³ à l'audience publique du 26 novembre 2008 expose la relégation constante dans laquelle ont survécu ceux qu'elle appelle les « oubliés d'Avellaneda ». « Ni pour ni contre le projet, mais à faveur de la côte », elle indique que les routes n'ont jamais été asphaltées et que les infrastructures n'ont même jamais atteint l'école rurale qui existe depuis plus de cent dix ans, que la plupart de ceux qui parlent du littoral, au cours de l'audience publique, n'y ont probablement jamais mis les pieds.

Ces déficits sont saisis par les opposants à la Nueva Costa del Plata pour pousser la municipalité dans ses retranchements et exiger qu'elle rende des comptes sur son agenda. Ses représentants mettent en cause le régime de gouvernance :

C'est vraiment se moquer des gens que de leur dire que nous avons besoin de cette affaire immobilière pour ménager un accès au fleuve. (...). Ce qu'il faut, c'est donner de l'eau, de l'électricité, des infrastructures basiques aux gens du littoral » (Defensoría del Pueblo de Avellaneda, 2008 : 23).

Le cabinet d'architectes-urbanistes Oficina Urbana présente sous un jour plus favorable cette intervention du secteur privé dans l'équipement du sud métropolitain. Pour cela, il replace le projet dans une perspective stratégique à moyen terme, articulée, sans toutefois y être incluse, avec les opérations d'assainissement du bassin-versant du Matanza-Riachuelo¹⁵⁴ :

Nous sommes en contact permanent avec les différentes autorités pour leur faire prendre conscience que si nous allons construire une zone habitée, nous allons devoir bénéficier d'une coopération plus ample et de la résolution d'une situation de crise. Je valorise vraiment ces projets qui donnent de la dynamique à des initiatives généralement très endormies, et lorsque quelqu'un les propose, cela encourage à voir les choses différemment.

¹⁵² Mario Rapoport (2005 : 54) signale qu'à l'inverse des Etats-Unis, qui recevaient surtout des Italiens ruraux et pauvres, issus du Mezzogiorno, l'Argentine reçoit des migrants des régions du nord du pays, où les techniques agricoles étaient plus développées.

¹⁵³ La locutrice signale que bien qu'elle soit née dans la ville de Buenos Aires elle habite depuis 26 ans dans le vignoble, avec son mari.

¹⁵⁴ Directeur du cabinet d'architectes-urbanistes Oficina Urbana, entretien du 2 juin 2010.

Néanmoins, cette proposition pose la question des retombées de l'équipement en vue de la construction de quartiers de très haut niveau économique. Les organisations sociales redoutent que l'extension des réseaux d'eau, d'assainissement et d'électricité se fasse au nom de l'exclusivité et non à celui de l'universalisme. La privatisation progressive du sud métropolitain est perçue par les détracteurs de la Nueva Costa del Plata comme un facteur d'accroissement des inégalités socio-spatiales. Ils préfigurent un scénario dans lequel les aménageurs du territoire seraient guidés par la logique de la rentabilité, laissant pour compte les espaces les plus déprimés de cette portion de la métropole et n'organisant le développement qu'en faveur des *premium network spaces*.

En février 2013, la controverse semble porter ses fruits pour le forum de Défense du Río de la Plata. En effet, le tribunal fédéral de La Plata suspend les travaux pour un mois, au nom d'une mesure de précaution et de l'examen plus ample du dossier. D'une part, l'argument de la menace contre la biodiversité semble avoir porté ses fruits. D'autre part, la cour invoque le déficit en espaces boisés de la province de Buenos Aires, au vu des critères de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) (Diario del Sur del GBA, 11 février 2013).

2-González Catán : problèmes fonciers et incertitudes sanitaires

A González Catán, les trois problématiques, foncière, environnementale et de développement apparaissent également mais en des termes différents. Les ONG environnementalistes professionnelles ne participent que faiblement aux demandes formulées par les habitants de González Catán. Aussi, alors que dans le cas précédent, les opposants au complexe immobilier jouaient la carte du développement régional selon diverses déclinaisons, les problèmes d'aménagement présentés au sud de La Matanza se restreignent à l'échelle de la localité.

a- Le plan d'occupation des sols à González Catán

Pour la présidente de l'association des habitants de González Catán, le lancement du projet de centre environnemental de recomposition énergétique est directement lié aux actions qu'elle a intentées pour que soit fermé le site d'enfouissement technique. En effet, elle a déposé plainte contre la présence de déchets dangereux dans l'installation (chapitre 2) et effectue le constat

suivant, une semaine après avoir été auditionnée par le tribunal fédéral de Morón chargé de l'affaire¹⁵⁵ :

Nous nous rendons compte que dans notre dos, la municipalité fait la promotion de la clôture du CEAMSE et celle de l'inauguration du CARE, de l'usine du CARE. Que s'est-il passé ? Que s'est-il passé ! Il n'y aurait pas eu un coup de téléphone du juge pour dire « attention, ces habitants vont aller très loin » ? (...) La municipalité croyait que nous serions complètement d'accord avec le projet du CARE, parce qu'ils ont définitivement fermé le site d'enfouissement ! Ils se sont complètement trompés...

Décidant de contre-attaquer, l'association des habitants ne peut rebondir que sur deux éléments lorsqu'elle décide d'écrire une déclaration d'opposition auprès de la municipalité de La Matanza. En l'état du projet du CARE, celui-ci ne peut faire l'objet d'une contestation que sur la transformation du plan d'occupation des sols de la localité de González Catán. En 2011, l'un des représentants de la commission d'urbanisme et du logement de la province de Buenos Aires indique que la première étape décisive consiste à modifier le statut d'une parcelle à vocation rurale et à la transformer en parcelle à vocation industrielle. C'est sur cette décision, prise sans s'assurer de l'approbation des riverains, que l'association des habitants de González Catán réagit. En effet, les terrains sont localisés dans le bassin-versant du Matanza-Riachuelo et soumis au risque d'inondation. La nécessaire élévation des sols sur une superficie de 100 hectares et l'édification d'un établissement industriel dans une zone densément peuplée, mais démunie d'accès aux « services d'eau potable, d'égouts et de voirie asphaltée, de transport, de services de santé », apparaît comme une configuration particulièrement vulnérable. « Il existe des quartiers inondés aux moindres pluies, et l'élévation de la cote des sols affectera encore plus les populations déjà touchées, sans compter les effets des fuites potentielles de liquides dangereux sur les aquifères » (Asociación de Vecinos Autoconvocados Apartidarios de González Catán, 2011), affirme l'organisation sociale dans sa déclaration d'opposition au projet. Lors de l'entretien du 30 juillet 2010, la présidente, également agent immobilier, va plus loin. Pour elle, la dévalorisation potentielle des valeurs foncières, liée à l'installation d'un équipement de traitement des déchets, ainsi que le risque d'inondation sont des formes d'injustice spatiale, l'expression apparaissant de son fait dans la conversation. Elle indique que le sud de La Matanza est victime des inerties de localisation des installations de traitement des déchets, cette spécialisation prenant une tournure particulièrement inquiétante avec le CARE.

b- Un atelier d'apprenti sorcier

¹⁵⁵ Association des habitants de González Catán, entretien du 30 juillet 2010.

Le risque inondation est donc lié à celui du changement de l'usage des sols. La question environnementale, quant à elle, est liée à la dimension expérimentale du centre environnemental de recomposition énergétique. Les mystères de la dépolymérisation catalytique, brandis comme bannière par les grandes ONG environnementalistes, sont relus à la lumière des incertitudes locales par l'association des habitants de González Catán. Pour la municipalité de La Matanza, adopter un processus novateur à l'échelle latino-américaine est perçu comme le moyen de faire front à des décennies « d'oubli et de tromperies » (Municipio de La Matanza, 2010), liées à la pauvreté et au sous-emploi. Pour les habitants, l'équipement s'éloigne dangereusement des recommandations à la prudence et à l'adoption de processus de traitement « sans regrets », c'est-à-dire sans zone d'ombre, formulées à Copenhague. D'une part, le processus a été employé, mais seulement dans un cadre industriel, dans plusieurs pays européens. Il n'a jamais été mis à l'épreuve dans le cadre du traitement des déchets ménagers. D'autre part, comme tout autre procédé de combustion, il ne peut être exempt d'émissions de particules. Pour l'association des habitants de González Catán le choix de l'emplacement de « la machine d'Harry Potter » relève d'une stratégie sanitaire¹⁵⁶ :

Ils ont tout étudié. Comme nous sommes déjà pollués et malades, cela ne comporte aucun coût politique ultérieur, parce que quand nous dirons que nous tombons malade à cause du CARE, ils vont nous dire que c'est à cause de la CEAMSE, comme cela a déjà été démontré.

En l'absence d'information sur le projet, les associations ne peuvent que prendre au mot le scénario technologique et reconstituer un savoir partiel à partir des fragments d'information dont elles disposent. Par ailleurs, on peut s'interroger sur la portée des MDP dans l'économie municipale. En effet, comme l'indique Moïse Tsayem-Demaze (2013 : 7), l'énergie et le traitement des déchets occupent la première place dans les transferts de technologie associés aux MDP au niveau mondial. Néanmoins, la place marginale de l'Argentine dans la réception de ces projets suggère que ceux-ci n'auront que peu d'impact sur les finances locales.

c- La « mauvaise gouvernance » à La Matanza

Le projet ouvre enfin un autre front de conflit structurel, lié à la gouvernance des ressources. A La Matanza, le projet d'ouverture du site de recomposition énergétique, destiné à traiter les déchets, ouvre aussi un front de tension politique, qui porte sur les décisions de l'affectation des ressources. Dans le cas précédent, ce sont les acteurs constructeurs des infrastructures, et leurs destinataires, qui sont interrogés. Dans le cas du projet énergétique, c'est l'opacité de l'affectation des ressources,

¹⁵⁶ En référence à la saga éponyme. Association des habitants de González Catán, entretien du 30 juillet 2010.

et surtout le sentiment que « les habitants de La Matanza sont abandonnés par leurs représentants » qui prévalent. L'exercice de la démocratie, et notamment de la démocratie participative, est mis en doute par les opposants au projet. Pour le bloc politique Libres del Sur, « les habitants sont ignorés, lorsqu'ils effectuent des demandes ». Les 600 millions de pesos affectés au projet du CARE apparaissent comme un chèque en blanc, signé dans le cadre d'une dynamique peu transparente. Le projet constitue, dans le panorama socio-économique particulièrement dégradé de la municipalité, un « trou noir où les fonds ne parviennent pas là où ils le devraient » (NCO, 6 avril 2011). Ces accusations violentes contre les pratiques municipales se doublent d'une critique émise à un autre niveau. Ainsi, dans le document que les ONG professionnelles et non professionnelles rédigent sous l'aile de l'Auditoría de la Nación, les pratiques de gestion du bassin-versant sont contestées. Selon le processus enclenché avec la création de l'ACUMAR, l'équipement et l'assainissement de cet espace se font en concertation avec les citoyens, dans le cadre d'un processus participatif. Or, le plan de gestion intégrée des déchets et le projet de CARE ont été élaborés sans consultation publique. L'instance de médiation nationale pointe ce défaut structurel, qui renvoie à une gestion opaque, d'avant la crise, et inadmissible. Elle passe outre les huit millions d'habitants du bassin-versant et se trouve en infraction avec la loi générale de l'environnement (loi 25 675) promulguée en 2002. Comment interpréter ce message autrement que comme une alerte à la fragilité des dispositifs mis en place au début des années 2000 ? Face aux pressions des gouvernements locaux, le mandat de la participation citoyenne semble voler en éclats.

Le cas du CARE à González Catán met en évidence que les associations d'habitants, moins visibles que celles qui interviennent dans le projet Nueva Costa del Plata, peinent à affirmer leur point de vue et surtout à l'extraire de son contexte local. Si les ONG environnementalistes professionnelles sont parvenues à prendre le relais, les ONG locales n'arrivent pas à s'imposer ou alors très difficilement. L'une des raisons principales à cela est l'absence de processus participatifs d'une part et l'association du projet d'innovation technologique à des intérêts municipaux d'autre part. Problèmes fonciers, demande d'équipement et enjeux environnementaux se situent sur un bord métropolitain qui n'a pas encore fait l'objet d'un intérêt de la part des acteurs de l'immobilier.

3-La CEAMSE rattrape son passé

Dans le dernier cas, celui de la recherche d'un lieu pour la disposition des déchets, les processus de contestation sont presque inexistants. Après la controverse autour de Brandsen, évoquée dans la partie précédente, la CEAMSE retire son projet et rattrape son passé. Elle prévoit d'étendre le site

d'enfouissement existant de Norte III sur les terrains militaires de Campo de Mayo. Le développement de stratégies de verdissement des cellules fermées que mène l'entité dans ses installations existantes semble correspondre à un troisième volet de l'aménagement des installations : celui de la prévention de la contestation.

a- Norte III - sur des réserves militaires

A partir de 2008, et face à la valse des propositions éphémères de localisation, la CEAMSE prospecte la possibilité d'étendre le site de Norte III. Cette extension va se réaliser en plusieurs étapes où successivement sont gagnés 120 puis 150 hectares sur le site de Campo de Mayo. Celui-ci a un statut particulier dans l'agglomération de Buenos Aires. Il s'agit d'un vaste camp militaire d'entraînement associé aux années les plus sombres de la dictature militaire de 1976 à 1983. Il a abrité la base opérationnelle de la junte militaire. Aujourd'hui traversé par une ligne de bus, cet écrin de verdure, où paissent quelques moutons et où se déploient des bois verdoyants est donc empreint d'une identité ambiguë. Pour l'anthropologue Francisco Suárez, cette identité verse du côté négatif : aucun riverain ne souhaite s'approprier cet espace, par ailleurs relativement impénétrable. Ce refus est ce qui en fait un non-lieu et qui permet au site d'enfouissement technique d'avancer à bon prix sur les terres militaires (Suárez, 2011 : 67). Cependant, le développement de quelques plaintes au cours des dernières années, dans la municipalité proche de San Miguel, est associé à un changement important dans le tissu urbain de cette localité périurbaine. En effet, la construction d'immeubles élevés de logement a entraîné une diffusion plus importante de l'odeur, auparavant contenue dans les replis des cellules d'enfouissement. Bien que nous n'ayons pas pu effectuer d'enquête complémentaire à ce sujet, nous supposons que le cadre boisé offert par la vue sur Campo de Mayo constitue peut-être, aussi, un argument en faveur de la protestation contre la décharge.

b- Une stratégie préventive : les sites d'enfouissement comme poumons verts ?

Pour la CEAMSE, le principal enjeu de gestion de ses infrastructures consiste à montrer qu'elle est capable de prendre en charge la transformation des sites d'enfouissement en infrastructures collectives récréatives, soit en parcs urbains. Deux tentatives importantes peuvent être retenues. En 2002, la CEAMSE lance une étude approfondie de ses terrains afin d'évaluer la possibilité de procéder à un aménagement forestier destiné à capter des certificats, mais cette fois-ci au titre des puits de carbone et des forêts certifiées. Depuis les années 1990, celles-ci font l'objet d'un ample développement à l'échelle mondiale. Ce mécanisme permet, au titre de la lutte contre la

déforestation massive et le changement climatique, d'encourager la plantation de forêts spécifiquement destinées à la coupe et à l'usage industriel pour la combustion, la fabrication de papiers et de carton. Cependant, elles prennent une nouvelle envergure lorsque de grandes organisations non gouvernementales internationales se saisissent du problème. La création d'un label vert, puis la structuration des marchés de revente et de réutilisation du bois, ont ainsi entraîné une « guerre de l'éco-certification » (Arnould, 1999).

En 1999, la promulgation de la loi 25 080, destinée à protéger les ressources forestières en Argentine et à accroître la superficie plantée par l'intervention d'entreprises nationales et étrangères, soulève l'intérêt de la CEAMSE. L'Institut National de la Technologie Agricole (INTA – Instituto Nacional de la Tecnología Agropecuaria), l'université de La Plata sont mobilisés pour étudier les possibilités offertes par les sites dont dispose la CEAMSE. Les caractéristiques climatiques et pédologiques des sols pampéens apparaissent plutôt favorables à la croissance des espèces végétales concernées. Comme l'indique Moïse Tsayem-Demaze (2008), les forêts certifiées sont surtout des forêts de milieux tempérés, les forêts subtropicales se situant à la marge des stratégies mises en œuvre à l'échelle mondiale pour protéger les massifs. Les parcelles mises à l'essai se situent à Berazategui et Ensenada, au sud de la municipalité d'Esteban Echeverría et à Campo de Mayo, en arrière du site d'enfouissement technique, sur une portion encore exempte de déchets. Le projet périclité en raison de sa trop grande ampleur. Toutefois, un vaste programme de plantations d'arbres par des acteurs privés disposant de fonds environnementaux et de fondations consacrées à la protection de la nature le remplace. Le botaniste de Villa Domínico signale ainsi qu'à l'occasion de la Journée Mondiale de l'Environnement, l'Organisation des Nations Unies a procédé à la plantation d'un anneau d'arbres.

Quelles sont les espèces utilisées pour reboiser des terrains pauvres, et souvent stériles comme les cellules d'enfouissement des déchets ? Deux problèmes centraux se posent aux botanistes et agronomes. Tout d'abord, ils constatent, sur une parcelle expérimentale édifiée en 1999-2000 sur un module simple, que les arbres à racines pivotantes meurent dès que leurs racines touchent les déchets, empoisonnés par les lixiviats et asphyxiés par le méthane. Les espèces les plus résistantes à la pauvreté des sols sont celles qui disposent de racines horizontales, comme les pins australiens (*Casuarina*), les acacias noirs (*Acacia mearnsii*) et les chênes soyeux (*Grevillea robusta*) originaires d'Australie. En théorie les cellules fermées devraient être recouvertes d'une couche minimale de 60 centimètres de terre. Les espèces croissent d'abord dans une pépinière avant d'être implantées dans de gigantesques pots enfouis dans les cellules closes. A ce choix déjà réduit,

s'ajoute une autre contrainte, formulée par la direction de la CEAMSE, celle de créer des paysages fleuris, esthétique à la photographie. Le botaniste rencontré signale ainsi que « le modèle du paysage européen a été difficile à vaincre »¹⁵⁷. Aux débuts de l'aménagement, les essences d'arbres, d'arbustes ou d'herbacées fleuris issus d'Europe ont été privilégiés. Or, dans l'inventaire floristique des essais effectués, les plantes qui réagissent le mieux à la croissance sur un sol dégradé (Marlats *et al.*, 2004 : 41-42) sont essentiellement les herbacées : joncs fleuris (*Aphyllanthes monspeliensis*), ombú (*Phytolacca dioica*), hibiscus – et les arbres - tala (*Celtis ehrenbergiana*), araucaria, timbó (*Enterolobium contortisiliquum*), aguaribay (*Schinus arera*) et ceibo (*Erythrina crista-galli*) - endogènes, issus de la flore pampéenne et de l'ensemble guaranitique. Malgré leur caractère peu ornemental en hiver, ces plantes robustes sont retenues parce qu'elles sont odorantes et fleurie, et attirent papillons et colibris, qui accroissent la biodiversité du site.



Photo 3.7. Après la décharge. Un espace vert en devenir ? (2011)

¹⁵⁷ Botaniste du site de Villa Domínico, entretien et visite du 28 juin 2010.

Sur cette photo du site de Villa Domínico, on voit les vallons des cellules d'enfouissement fermées et recouvertes depuis près de dix ans. En bordure des axes de circulation internes au site, s'élèvent des *casuarinas*, une espèce d'arbres à racines horizontales, et très robuste. Sur les cellules elles-mêmes, des sacs plastiques percent sous la mince couche d'herbe. Au loin, les torchères du pôle pétrochimique de Dock Sud.

Conclusion

A l'issue de ce chapitre sur les changements de gouvernance en matière de planification des installations de traitement des déchets, on peut émettre plusieurs réflexions. Ce chapitre a montré comment l'action publique territoriale se reconfigurait de manière très visible sur les marges de l'agglomération, dans des espaces récemment ouverts à l'innovation et à la valorisation. La formulation des projets en termes d'attractivité permet bien de parler de territoires métropolitains, pour lesquels les acteurs pensent en termes d'insertion dans les logiques globales et mondiales. Fonctionnels à la ville, d'abord comme lieu de décharges et d'évacuation des résidus, puis, ensuite, digérés par des processus de valorisation foncière et technologique, ils participent bien d'une forme de métabolisme urbain. Comme aux Etats-Unis, ces espaces occupent une portion importante des bordures métropolitaines et dessinent une aire d'influence métropolitaine toujours plus lointaine. Les *drosscapes* en devenir, comme les projets du site d'enfouissement et du CARE, deviennent même des outils pour mettre à l'épreuve les limites de cette influence. Partie intégrante des dynamiques du périurbain, les installations de traitement des déchets sont bien des lieux où est rendu visible l'essoufflement des pratiques et des idées sur la métropole à l'œuvre dans la CEAMSE. Se délestant de territoire, mise à mal par l'affirmation des gouvernements locaux, confrontée au polycentrisme de Buenos Aires, l'entité se voit contrainte de prendre le tournant des changements intervenus dans la métropole depuis les années 1990. L'un des points forts à retenir est celui de la judicialisation des controverses socio-environnementales. Les associations d'habitants ont un recours toujours plus large au droit pour s'opposer à des projets qu'ils jugent dangereux pour le devenir de leurs territoires. L'apprentissage et l'appropriation des normes, que suppose la mobilisation de ressources juridiques, marquent le glissement vers la démocratisation avec l'ouverture de processus participatifs et la mise à l'exercice de nouvelles formes de citoyenneté dans la ville.

Conclusion de la troisième partie

Les reconfigurations du système de gestion des déchets après la crise de 2001 ont mis en évidence les pressions qui pesaient sur le système conçu en 1977. Le chapitre 2 avait déjà montré que des tiraillements, liés au renforcement des gouvernements locaux, faisaient peser des menaces d'explosion sur un système pensé dans la lignée réformatrice. Face à l'ajustement des périmètres de gestion aux limites physiques de l'agglomération qu'avait lancé le gouvernement militaire, les municipalités ont exprimé leur volonté de différencier leur territoire dans l'ensemble métropolitain. Pourtant, le renforcement de la fragmentation politico-administrative, dans l'esprit du « libre choix » s'avérait limité par l'impératif du traitement des déchets dans de bonnes conditions de sécurité sanitaire. A l'inverse, cette partie a mis en évidence deux autres facteurs de risque d'explosion du système de la CEAMSE, liés aux changements dans les modalités de traitement des déchets et aux mutations de la métropole. Dans la lignée des travaux sur les scénarios de développement, elle soulignait deux dimensions de ces transformations. Dans le chapitre 6, le scénario de l'intégration sociale est exploré, avec l'institutionnalisation du recyclage et tout particulièrement des coopératives de récupérateurs de déchets. Dans le chapitre 7, le scénario de la valorisation foncière et technologique des installations de traitement des déchets donne l'occasion d'effectuer un bilan sur les mutations de l'action publique territoriale depuis l'énonciation du projet du *cinturón ecológico*.

Après les bouleversements économiques, sociaux, politiques et institutionnels de la crise de 2001, ces deux scénarios s'incorporent à une logique de résilience urbaine. Ils sont présentés comme des dispositifs destinés à améliorer le quotidien et l'intégration des hommes et des espaces les plus lourdement grevés par la débâcle au tournant du XXI^e siècle. Ils sont placés sous le signe de la durabilité et présentés comme des facteurs de développement social, la distribution équitable des ressources et la préservation de l'environnement. Reprenant à leur compte les piliers du développement durable, les décideurs urbains, quels qu'ils soient, situent leur action dans une logique d'attractivité territoriale. Toutefois, ce positionnement ne va pas sans problèmes. Comme le montre le chapitre 6, l'institutionnalisation du recyclage ne porte, en fait, que sur la fraction

« récupération » de chaînes de valeur intégrées au niveau mondial. Dotées de logiques transjuridictionnelles, largement plongées dans une informalité qui leur est fonctionnelle, ces dernières échappent à un encadrement politico-administratif fondé sur le maillage hiérarchisé du territoire argentin. Leurs stratégies territoriales, à l'inverse, prennent appui sur les dynamiques de métropolisation qui sont intervenues au cours de la décennie néolibérale des années 1990 à Buenos Aires. Inscrite dans les contrastes de la fragmentation socio-économique (les paires de quartiers), la connectivité métropolitaine (réseaux de communication ferroviaires et routiers) est consolidée par des solidarités réticulaires, et participe d'une mondialisation « par le bas » de la ville. A la fois forces et faiblesses, ces logiques entravent leur accès à certains dispositifs d'aide, d'encadrement et de représentation professionnelle, mais elles leur permettent aussi de promouvoir le travail dans un cadre plus souple, celui de la coopérative. De ce fait, plus qu'une reconfiguration, la gestion des déchets, et tout particulièrement l'étape de la collecte, connaît un dédoublement qui ne met pas en péril la CEAMSE. En revanche, les nouvelles dispositions posent un problème en termes de pacte social, visible surtout dans les *premium network spaces*. Le produit des arrangements à l'œuvre depuis 2008, dans un contexte de renforcement de l'exclusivité socio-économique urbaine montre que les coopératives de récupérateurs monnayent un accès plus restreint à la ville contre des avantages économiques et sociaux. Or ces accords conclus dans une logique de contrôle territorial et de resserrement des frontières se fait au prix du développement local. Vulnérables à un environnement médiocre, informels, soumis aux fluctuations des cours des matières premières secondaires sur les marchés mondiaux, les récupérateurs sont, certes, de nouveaux acteurs institutionnels de la gestion des déchets mais ils occupent une position de maillon faible du recyclage dans la métropole.

Parallèlement à cette institutionnalisation, les projets de valorisation des lieux du traitement des déchets, qui fleurissent après la crise de 2001, mettent en évidence des changements dans la gouvernance territoriale. En 1977, le *cinturón ecológico* répondait à une politique publique d'aménagement centralisée, énoncée du centre vers les périphéries métropolitaines. Après la crise de 2001, on observe l'émergence d'une action publique diversifiée qui se fonde sur des objectifs similaires mais dont le principal défi est moins la planification que la coordination des acteurs privés, publics et associatifs. La valorisation foncière et énergétique des déchets devient donc un problème de gouvernance territoriale sur lequel la CEAMSE n'a qu'une prise minimale. Les différentes trajectoires de gestion des territoires qu'illustre ce chapitre montrent que d'une part l'attractivité territoriale devient un maître mot, y compris dans le sud de l'agglomération qui tente de tirer parti de son cadre de vie agréable et à La Matanza qui tire parti de ses réserves foncières

pour essayer d'attirer à elle des investissements privés. D'autre part, cette montée d'acteurs locaux signale que, comme un grand nombre de villes du monde, Buenos Aires se constitue en une métropole polycentrique. Les controverses autour du site d'enfouissement technique, qui se développent hors des cadres de planification définis par l'entité de coordination métropolitaine, montrent qu'elle n'a que difficilement prise sur le devenir du projet initial. Polycentrisme et attractivité territoriale sont des outils que parviennent à s'approprier les acteurs associatifs. En ripostant sur le même plan, et en montrant leur capacité à se saisir des outils juridiques, ils prennent le tournant de la judiciarisation de l'action publique territoriale et tout particulièrement en matière d'environnement. Dans ce panorama en reconfiguration, où finalement la CEAMSE ne pèse que très peu, la contestation apparaît comme un outil démocratique pour peser sur le devenir du territoire et construire non pas un mais plusieurs scénarios qui dialoguent et qui, ensemble, testent les conditions d'un développement durable.

Conclusion générale

Pour paraphraser Sabine Barles, Benjamin Buclet et André Le Bozec (2012), cette thèse aurait pu commencer en se demandant : que faire des déchets ménagers à Buenos Aires ? La situation de crise latente actuelle qui pèse sur leur gestion a mené les décideurs urbains à se la poser avec fréquence, comme en témoignent les nombreux congrès techniques et les ouvrages produits par des groupements scientifiques et institutionnels. Pourtant, en n'abordant la question des filières de traitement et de valorisation que de manière périphérique, ce travail a choisi de se centrer sur les relations complexes entre ville et déchets. D'abord, il s'est attaché à mettre à jour en quoi les décisions sur leur gestion pouvaient avoir des conséquences sur le développement urbain. Il a montré que ces « marqueurs de la mondialisation » (Garcier, 2013 : 160) n'étaient pas suffisamment étudiés dans leur relation aux territoires où ce processus est le plus intense, les grandes métropoles. Ensuite, il a mis en évidence que les principes qui régissent l'organisation du service urbain (hygiénisme et sanitarisme/environnementalisme/durabilité) font l'objet d'une appropriation partielle par les différents acteurs. Leur mise en application entraîne leur chevauchement lorsqu'ils sont confrontés aux réalités du terrain. La réflexion n'entre pas de plain-pied dans les effets de la globalisation et de la mondialisation mais cherche plutôt à identifier l'articulation entre des transformations dans les modalités de la gestion des déchets et celles de la ville, nées avec l'avènement du libéralisme en Argentine. En plaçant le curseur sur l'action publique territoriale plutôt que sur les flux de résidus dans les chaînes de valeur, elle fait des déchets un prisme au travers duquel lire les mutations métropolitaines de Buenos Aires au cours des trente-cinq dernières années. Ainsi le travail suppose-t-il que lorsqu'ils font entendre leur voix dans la gouvernance des déchets, ou tentent de le faire, les différents acteurs pèsent, en définitive, sur le devenir de la métropole. Les hypothèses retenues s'organisent autour des idées suivantes :

- La fragmentation socio-économique et politico-administrative métropolitaine comme facteur d'altération de l'accès universel au service de propreté à diverses échelles.
- le passage de politiques publiques territoriales guidées par l'impératif de la sécurité sanitaire à une action publique territoriale orientée par la gestion environnementale.

- Le rééchelonnement de l'action publique territoriale autour de la durabilité dans l'après-crise de 2001 et la redistribution des cartes de la gouvernance entre les acteurs.

Les conclusions auxquelles a donné lieu l'exploration des points précédents peuvent être rassemblées autour de trois grands basculements identifiés dans le service urbain, la gestion de la ville et les principes qui guident l'action en la matière entre 1976 et 2012 :

- Le passage d'une gestion centralisée à une gouvernance décentralisée ;
- Le passage d'un service urbain à un service métropolitain ;
- La promotion territoriale : entre paradigme sanitaire et paradigme environnemental.

A- De la gestion centralisée à la gouvernance décentralisée

Tout d'abord, il s'est agi de comprendre le fonctionnement d'un système de gestion des déchets conçu en 1977 selon une logique centralisatrice, réformatrice et selon un modèle centre-périphérie. Ce système a muté, symétriquement aux recompositions socio-territoriales métropolitaines, particulièrement fortes à Buenos Aires au cours des années 1990. Ces transformations ont entraîné la multiplication des acteurs et la divergence de leur action en matière de gestion des déchets. Le dispositif existant a donc été soumis à des reconfigurations orientées dans plusieurs directions. Tout d'abord, d'un point de vue opérationnel, de grands acteurs, avec trois logiques territoriales différentes ont pu être relevés. Ensuite, d'un point de vue politico-administratif, le renforcement du *conurbano* et l'affirmation des pouvoirs locaux ont entraîné le déplacement du centre de gravité des décisions vers les banlieues de Buenos Aires. Enfin, le renforcement d'associations riveraines et d'ONG a produit l'émergence de nouveaux paramètres d'évaluation de l'efficacité de la gestion des déchets. Qualité de vie, participation et transparence se sont substituées aux paradigmes d'efficacité économique qui prévalaient depuis 1980.

1-Trois acteurs, trois logiques territoriales

Les chapitres 1 et 4 ont mis en évidence que la compétence de traitement des déchets avait été ôtée aux municipalités et remise à une société d'État à compétence transjuridictionnelle sur l'ensemble de la métropole, la CEAMSE, aux débuts de la dictature militaire. Pour faire valoir la maîtrise du territoire métropolitain, de sa croissance (*urban sprawl*) et de sa propreté, le

gouvernement *de facto* retient la logique réformatrice. Elle consiste à ajuster les périmètres des entités gestionnaires à la surface couverte par l'agglomération et à centraliser la gestion. A la transjuridictionnalité, s'ajoute l'organisation centre-périphérie. Comme dans la plupart des villes du monde, les déchets sont traités sur les bordures de l'agglomération et ce depuis la fin du XIX^e siècle. Le projet du *cinturón ecológico* à Buenos Aires fait écho aux ceintures périurbaines d'équipements, observées par Pierre Donadieu et André Fleury (2003). Cependant, il s'assortit d'un projet de ville fondé sur une exclusion socio-économique systématique et une forte répression, le sanitarisme argentin voyant planer sur lui le spectre d'une application biopolitique, telle qu'elle a pu être relevée au Brésil durant la dictature militaire (Fonseca, 2005).

A cette logique, se superposent les stratégies des entreprises concessionnaires de la collecte des déchets (chapitre 3). Celles-ci se localisent de manière différenciée dans l'espace métropolitain. Le degré de leur insertion dans les logiques métropolitaines met en lumière que les plus grands groupes occupent le centre. Les grandes entreprises dessinent un centre élargi, qui s'étire vers le nord, et laisse dans l'oubli le sud et l'ouest de la métropole, à l'exception de Morón. Dans le *conurbano* plus lointain, les municipalités sont desservies par des prestataires au profil local ou sont alors visées par un acteur spécifique de la collecte, l'entreprise Covelio. Créée en 2000, celle-ci adopte des stratégies charognardes et géophagiques, s'emparant des entités politico-administratives vulnérables.

Enfin, le service est complété par une troisième logique spatiale. Les récupérateurs urbains, et notamment ceux du *conurbano*, appuient la construction de leurs territoires sur la fragmentation socio-spatiale de la ville. Ils tirent parti des infrastructures routières et ferroviaires pour rallier le centre de la ville depuis des quartiers très lointains. L'édification de ces territoires de récupération sur la connectivité métropolitaine rompt avec la logique de quadrillage méticuleux de l'espace urbain par le service de collecte de base. Entre quartiers riches et quartiers pauvres, elles dessinent des liens nouveaux qui n'apparaissaient pas dans la métropole avant la crise de 2001 (chapitres 5 et 6).

2-Relations financières et politiques : l'affirmation des municipalités et du conurbano

A cet agencement complexe de plusieurs acteurs opérationnels, on peut ajouter la mise en cause croissante des paramètres de gestion établis dans les années 1970. Tout d'abord, le chapitre 2 a montré que le *conurbano* prenait un poids croissant dans les négociations et les décisions autour de

la gestion des déchets, et tout particulièrement leur traitement. Démographique, financier et politique, ce renversement introduit une transformation majeure par rapport au modèle centre-périphérie de la CEAMSE. Il entraîne des tensions croissantes entre la ville et la province de Buenos Aires, dans laquelle se localisent les dix millions d'habitants conurbains. Ces heurts, qui mettent toujours le système au bord de la rupture sans jamais vraiment achever de le faire exploser, traduisent les conséquences d'une décentralisation entamée dans les années 1990, après le retour de la démocratie. Récemment mise en acte dans la gestion des déchets, notamment lorsque la loi provinciale 13 592 de 2007 redonne le pouvoir aux municipalités de décider du devenir de leurs résidus, cette dynamique a favorisé les tentations séparatistes de certains gouvernements locaux. Désireuses d'en finir avec une entité opaque, au fonctionnement lourd, technocratique, centralisé, certains gouvernements locaux souhaitent tirer leur épingle du jeu et se positionner dans la gouvernance métropolitaine et mondiale. C'est le cas à la Matanza, avec le projet du CARE ou à Morón, où le gouvernement local mise sur la bonne qualité de sa gestion et sa transparence pour établir des contacts de coopération internationale ou des partenaires commerciaux étrangers (chapitres 3 et 7).

Ces désirs d'indépendance face à un système conçu durant la période militaire se retrouvent très précocement ailleurs en Amérique latine. A Recife (Droulers, 1986) ou à Santiago du Chili (Wormald, Sabatini, 1999) les restes du régime militaire ont vite été contestés par les gouvernements locaux et les habitants, désireux de ne plus dépendre d'un système qu'ils n'avaient pas choisi. Dans le cas de la CEAMSE, malgré les tentatives de séparatisme repérées, un grand nombre des municipalités n'a pas d'autre solution que de recourir aux installations de l'entité métropolitaine. Par fragilité financière, risque sanitaire et incapacité à attirer de grands investisseurs étrangers, les municipalités du sud de la métropole se tournent ainsi vers l'association inter-municipale pour peser dans les débats et amener la province de Buenos Aires à transiger en leur faveur.

Enfin, certains gouvernements se replient aussi sur de nouvelles formules de gestion du territoire. Dans le cadre de l'éradication des décharges on peut relever l'expérience transjuridictionnelle du bassin-versant du cours d'eau Matanza-Riachuelo (chapitre 2). Ces périmètres stratégiques, dans lesquels des modalités curatives plutôt que préventives sont mises en œuvre, laissent douter de leur efficacité. Ôter les déchets d'un espace déterminé s'avère déjà une tâche malaisée à l'échelle infra-municipale, comme l'a montré le chapitre 1. Néanmoins, ces mesures montrent que les décideurs ont pris acte de recommandations véhiculées au niveau des institutions internationales

(Affeltranger, Lasserre, 2003) et tentent de rationaliser la gestion de l'espace métropolitain en ciblant des territoires où sont susceptibles de « mettre pied à terre » (Sassen, 2001) des investisseurs financiers. Ce changement de prisme se démarque de la logique de couverture totale de l'espace urbanisé qui avait fondé le développement de la CEAMSE. Toutefois, cette entité métropolitaine est associée aux projets de valorisation en tant que force opérationnelle. Le *conurbano* apparaît autant comme un laboratoire d'expériences de nouvelles formes de gestion que la ville de Buenos Aires, qui, jusqu'aux années 2000, retenait toute l'attention des médias.

3-La montée des acteurs associatifs

La mise à l'essai de l'action publique territoriale, visible dans les initiatives gouvernementales, est particulièrement évidente dans l'apparition de nouveaux acteurs qui essayent de peser sur les décisions en matière de gestion des territoires des déchets. La crise de 2001 a signé l'intervention croissante des organisations non gouvernementales et organisations sociales (chapitre 5). La montée de grandes ONG environnementalistes professionnelles, en un moment de vulnérabilité des gouvernements urbains, a eu pour effet de donner plus de poids à l'environnement dans la gestion, dans laquelle prédominait surtout la dimension sanitaire. Greenpeace, GAIA au niveau international, FARN au niveau national, et une myriade d'associations de riverains ont tenté de se ménager une place dans la gouvernance en se réclamant de l'article 41 de la constitution nationale sur le droit à un environnement sain. Cette intervention est inégale dans l'ensemble métropolitain. Elle met en évidence que, comme les grandes entreprises, les grandes ONG tentent d'obtenir une plateforme de visibilité, depuis laquelle elles rebondissent pour rallier d'autres points d'ancrage en Amérique latine ou dans le reste du monde. Quant aux associations de riverains, elles donnent un nouveau souffle à l'action sociale, après sa réduction à la portion congrue au cours de la décennie néolibérale des années 1990.

L'implication des acteurs associatifs converge vers un objectif commun, aux contours parfois flous. Les associations et ONG défendent, peu ou prou, la qualité de vie (chapitres 2, 3, 7). Cette déclinaison du développement durable sous un angle opérationnel (Torres, 2001) rejoint les paramètres de l'écologie urbaine que promouvait en son temps, et sous un angle exclusif, la dictature militaire. Elle apparaît dans les protestations que certains habitants tentent de faire éclore au grand jour en matière de collecte des déchets. Néanmoins, les controverses les plus importantes qui mettent en jeu la qualité de vie sont celles qui portent sur les passifs environnementaux des sites d'enfouissement technique gérés par la CEAMSE. Les organisations sociales ouvrent le débat sur les conséquences des choix effectués au cours du gouvernement *de facto* pour parvenir à la « ville

meilleure pour les meilleurs habitants ». Plus de trente ans après la fin du régime militaire, ces groupes donnent de la vitalité au *conurbano*, qui avait été conçu comme un réceptacle des déchets produits par une ville-centre consommatrice et développée.

Les conflits de procédure qui émergent des controverses socio-environnementales lancées en plusieurs points de la métropole mettent en évidence que la « bonne gouvernance » métropolitaine est devenue incontournable dans l'action publique territoriale (chapitre 3 et 7). Comme l'indique Alain Bourdin, l'*accountability* et la transparence sont deux curseurs de l'action publique territoriale dès les années 1990 en Europe (Bourdin, 1998 : 181). En Argentine, et notamment dans les villes moyennes, ainsi qu'à Buenos Aires et à Morón dans le *conurbano*, la gestion transparente des ressources, la participation citoyenne et la prise en compte de l'environnement constituent les piliers de la gestion de l'après-crise de 2001. Les municipalités qui souhaitent avoir leurs chances dans la course à l'attraction des capitaux reprennent ces modalités à leur compte, d'autant plus qu'elles sont amplement réclamées par les citoyens qui souhaitent se voir inclus à la gestion de la chose publique dans les municipalités. Cette diffusion ne se limite pas aux seuls lieux d'exercice du pouvoir politique. En effet, les syndicats et les entreprises de gestion des déchets sont toujours plus nombreux à revendiquer la mutation de leurs modalités de gestion. Bien que leur adoption soit souvent mitigée, elle atteste d'une mutation à la marge des pratiques des acteurs métropolitains. Une piste à explorer est donc celle de la place prépondérante du droit dans la fabrique urbaine, une question qui a été explorée récemment dans un colloque rassemblant des expériences latino-américaines et françaises. Meilleurs connaisseurs de leurs droits, les habitants produisent des savoirs experts qui convoquent toujours plus largement les outils juridiques pour parvenir à enrayer les rouages de projets qu'ils jugent incertains ou risqués.

B- Du service urbain au service pour les territoires métropolitains

Un deuxième axe transversal à ce travail est celui du glissement de la gestion des déchets d'un service urbain à un service pour les territoires métropolitains. En tant que service de base d'entretien de l'espace urbain, la gestion des déchets répond au principe de l'universalisme. Comme ce fut le cas pour un bon nombre de réseaux à la fin du XIXe siècle, l'extension et le raccordement de tous les habitants ont été concomitants à l'avènement de la ville moderne à la fin du XIXe siècle (Tarr, Dupuy (dir.), 1988). Néanmoins, d'une part l'organisation du service s'ajuste

mal avec ce principe, et d'autre part, il se dédouble à partir de l'après-crise. Enfin, les projets de valorisation des sites de traitement des déchets ont posé la question du devenir des sites qui fournissent des services environnementaux dans une logique de métabolisme urbain.

1-La mise en question du service universel

La gestion des déchets, comme service théoriquement accessible à tous les habitants, se heurte aux défis posés par une ville en développement.

Le premier chapitre a montré que le service de gestion des déchets était avant tout un service d'entretien de l'espace public. Malgré le mouvement de privatisation qui le touche, avant même les services d'eau et d'électricité, il reste financé par les impôts locaux que versent les habitants pour l'entretien de la voirie et non par des taxes individuelles facturées au *pro rata* du service fourni. La collecte des déchets et le traitement restent donc étroitement liés à un paradigme de gestion hygiéniste et moderne de la ville. Assurer la propreté, garantir l'application de normes de l'usage de l'espace public, incorporer les habitants des villes par leur raccordement universel à des réseaux sont des défis de gestion associés à la production d'un « ordre urbain moderne ».

La redistribution des ressources dans les entités politico-administratives de base assure que tous les habitants ont accès à la collecte, un service relativement facile à mettre en œuvre en raison de sa souplesse logistique (camions, bennes) (chapitre 1). Néanmoins, des facteurs d'ordre urbanistique empêchent que la prestation soit la même dans l'ensemble de l'espace urbain construit. Quartiers informels et quartiers privés doivent procéder au dépôt de leurs déchets en périphérie. Le mauvais calibrage des rues, qui empêche la circulation des véhicules, et la privatisation de l'espace résidentiel conduisent à ce que le service s'interrompe et donne lieu à des arrangements locaux. Or, la mise en place de dispositifs de pré-collecte ne résout pas le problème principal de la disposition des déchets. Comme le montre le chapitre 2, la question des décharges à ciel ouvert reste l'un des plus épineux problèmes de la gestion. Malgré la « chasse aux décharges » que mènent de nombreuses institutions, avec une intensité inégale, les difficultés logistiques de la CEAMSE ont conduit à leur multiplication.

Comme l'a montré le chapitre 2, les inégalités face à la prestation de la gestion des déchets doivent être observées à deux échelles différentes. L'échelle micro-locale pour le service sanitaire en tant que tel ; l'échelle métropolitaine, si l'on considère que ces inégalités sont d'ordre environnemental, et sont renforcées par la distribution différenciée d'autres aménités. En effet, le problème des

déchets est énoncé en des termes sanitaires par des institutions guidées par un paradigme sociotechnique. Il suffirait d'ôter les décharges et d'éduquer les habitants pour que les foyers infectieux soient supprimés. Néanmoins, comme l'a montré la carte du risque de l'Université Nationale General Sarmiento (UNGS), la prolifération des décharges est autant liée à l'absence d'un service de collecte des déchets régulier, qu'à la qualité de la voirie ou encore à la localisation des quartiers en bordure ou en marge socio-économique. Les risques, quant à eux, sont accrus par la proximité des décharges à ciel ouvert et du lit majeur des cours d'eau ainsi qu'à l'absence de raccordement aux réseaux d'eau et d'assainissement. Le cumul de ces facteurs éclaire les conséquences de choix structurels d'équipement de la métropole, parfois formulés plus de cent ans en arrière (Silvestri, 2004). La participation des habitants à la production de leur propre service, pour contourner les défaillances, ouvre donc la réflexion sur l'émergence d'aménités organisées sur le mode « post réseau » (Coutard, Rutherford, 2010). Cette nouvelle étape, observée dans les villes européennes et nord-américaines, est-elle valide dans les villes en développement, où l'interruption et le bricolage sont des maîtres mots du service, plutôt que ceux de la continuité et de l'invisibilité ?

2-L'introduction du recyclage : un service « première classe »

Parallèlement aux défis que pose la prestation d'un service de base à tous les habitants, les chapitres 5 et 6 ont montré comment la gestion des déchets se dédoublait, avec l'institutionnalisation du recyclage et de la récupération. La valorisation matérielle des déchets a fluctué dans le temps, comme ce fut aussi le cas en Europe. Après l'interdiction des *cirujas*, chiffonniers de Buenos Aires, durant plus de trente ans, la massivité du travail des *cartoneros* a convergé vers un impératif toujours plus pressant, celui du tri sélectif et de la réinsertion des déchets dans des circuits de production des emballages. La société de consommation, développée sous l'impulsion des politiques économiques libérales dès la fin des années 1970 à Buenos Aires, a entraîné la mutation de la composition des déchets, de leur volume, de leur poids. Ainsi le recyclage industriel, intégré à l'échelle mondiale, qui se développe à partir de 2001 à Buenos Aires, est-il vu comme un bon moyen de limiter la pression sur les sites d'enfouissement technique déjà saturés.

Ce service de recyclage se différencie du service de gestion des déchets de base sur plusieurs points. Tout d'abord, il résulte d'un travail artisanal et manuel, fourni par une population pauvre et nombreuse, issue dans sa grande majorité du *conurbano*. Les innovations techniques destinées à améliorer la productivité du travail sont relativement limitées, le travail des *cartoneros*

s'apparentant à celui de chasseurs-cueilleurs dans les poubelles métropolitaines. Ensuite, il se concentre sur les espaces les plus aisés, ceux qui produisent le plus de déchets. En ce sens, il ne s'agit pas d'un service universel mais d'un service de « première classe », fourni dans des espaces qui bénéficient déjà de services de haute qualité : télécommunications, services avancés aux entreprises.

Enfin, il est inséré dans des filières commerciales et de transformation parfois intégrées au niveau mondial, comme celle des plastiques. Dans un souci de modélisation de l'activité, certains travaux ont comparé l'activité des *cartoneros* à celui des chiffonniers parisiens du XIXe siècle (Fernández, 2010) ou l'ont inscrit dans la continuité de celui des *cirujas* d'avant les années 1970. Néanmoins, il faut relever que la récupération du début du XXIe siècle s'en différencie parce qu'elle a pris acte des transformations métropolitaines de Buenos Aires intervenues au cours des années 1990. Elle est le reflet d'une mondialisation « par le bas » au sens où elle se déroule dans l'informalité et prend appui sur des flux capillaires en début de chaîne de valeur.

3-Territoires métropolitains et déchets

Le dernier volet des transformations des services est celui des services environnementaux fournis par les territoires métropolitains situés en bordure de l'agglomération. Le chapitre 4 et le chapitre 7 ont insisté, tour à tour, sur la fonction d'absorption des déchets attribuée à ces espaces, et sur la difficulté de définir les limites de l'aire d'influence de la région de Buenos Aires. La vocation du *cinturón ecológico* était d'assurer un métabolisme urbain équilibré à Buenos Aires, en définissant des espaces d'absorption des déchets, voués à la valorisation à moyen terme. Les projets d'espaces verts énoncés par Guillermo Laura prennent chair à partir de la fin de la crise de 2001, à un moment où les sites d'enfouissement commencent à fermer. Les installations sont alors transformées en réserves foncières. Il est intéressant de constater que cette « ouverture » de territoires techniques auparavant « clos » est presque concomitante de celle qui intervient dans les pays du nord et notamment aux Etats-Unis.

A Buenos Aires comme ailleurs, les projets de valorisation de ces réserves de terres, parfois centrales (comme à Fresh Kills, à New York, ou à quelques pas de l'université Al-Azhar au Caire, ou à Villa Dominico à Buenos Aires) sont soumis à plusieurs inconnues. Même si des projets de valorisation par les déchets avaient déjà été mis en oeuvre sur le littoral du Río de la Plata et dans le lit majeur du Riachuelo à Buenos Aires (chapitre 2 et chapitre 4), la massivité des espaces à aménager, qui couvrent plusieurs centaines d'hectares, change la donne. Les processus de

contestation que lancent les riverains des sites à valoriser et aménager se situent toutefois en décalage avec ces problématiques, leurs interrogations portant sur la préservation des espaces encore peu transformés et artificialisés par l'urbanisation. Leurs préoccupations se situent du côté de la préservation des *softscapes* plutôt que de celle des *drosscapes* (Berger, 2006). Il y a peut-être à cela une bonne raison. Le chapitre 7 a montré que les problèmes d'aménagement étaient surtout exprimés au diapason des corpus législatifs existants sur le foncier et l'environnement. Or, pour les espaces de « ruine et de rouille » (Picon, 2000) que sont les installations de traitement des déchets, le vide de législation reste la règle, montrant que de considérables efforts restent à faire pour mieux connaître et réguler leur usage.

C- Les mutations de la promotion territoriale

Enfin, le dernier axe de lecture de ce travail est celui de la promotion territoriale. Les stratégies mises en œuvre par les acteurs pour rendre visible leur territoire ont traversé la réflexion de part en part. L'accent a été mis sur deux moments importants, celui de la promotion d'une ville développée, lors de la dictature, et celui de la promotion d'une ville en crise, lors de la débâcle de 2001. Néanmoins, à partir de 1977, la production de discours destinés à attirer les investissements intègre de manière irréversible les pratiques de l'action publique territoriale. A la suite de Muriel Rosenberg (2000), le chapitre 4 a montré comment la propagande autour du *cinturón ecológico* a gravé dans l'imaginaire collectif métropolitain l'image d'un anneau périphérique à la métropole. Montrant son devenir, celui d'espaces verts, cachant les moyens, ceux de l'élévation de la cote topographique par les déchets, le dispositif de promotion territoriale a soutenu le discours volontariste du gouvernement autoritaire sur l'espace. Le principal objet de promotion territoriale reste, avec une remarquable constance, la propreté de la ville. Il s'est illustré il y a peu, en 2010, avec le lancement de la campagne « Jugá limpio » par le gouvernement Macri de la ville de Buenos Aires. L'impressionnant affichage et l'investissement de l'espace urbain par ce slogan ont repeint le paradigme hygiéniste aux couleurs de la participation et de la responsabilité citoyenne. L'habitant est convié à « jouer propre » et, de cette manière, à devenir co-producteur du service. Principal enjeu politique, la promotion d'une ville propre correspond aussi à la promotion d'une ville en ordre, contrôlée.

Que ce soit dans le *conurbano* ou dans la ville de Buenos Aires, tous les moyens sont mis en œuvre pour que les espaces les plus visibles soient exempts de déchets. Le dédoublement de ce paradigme avec la crise de 2001 élargit quelque peu les termes de la question environnementale. Comme le

montre le chapitre 5 sur la crise de 2001, l'irruption des *cartoneros* dans les arènes publiques est un moment au cours duquel, autant les paramètres de la gestion urbaine, que les facteurs de promotion territoriale sont reformulés. Il ne suffit plus de faire une ville propre, il faut aussi faire une ville qui intègre, qui fait participer, qui gère de manière adéquate ses déchets. L'ouverture de la discussion se referme assez vite après la crise, et notamment avec l'élection de Mauricio Macri en 2008. Néanmoins, les décideurs ont tiré les leçons de la crise. Même si la ville n'intègre que selon des paramètres bien précis, qui restreignent l'accès aux espaces centraux, elle fait la promotion d'un « lieu pour les *cartoneros* » en promulguant des appels différenciés de collecte des déchets.

Enfin, l'après-crise de 2001 marque aussi un tournant dans l'appropriation des pratiques de promotion territoriale. Tout d'abord, celles-ci ne sont plus le fait du centre. Toujours dans une logique de reconfiguration polycentrique de la métropole, certaines municipalités du *conurbano* s'emparent de ces stratégies et tentent aussi d'attirer à elles les investissements financiers qui leur assureront un développement économique plus performant. Ensuite, la question de la promotion territoriale est saisie par les associations d'habitants, qui répondent sur le même registre aux planificateurs et aux décideurs lorsqu'ils souhaitent s'opposer à des projets d'aménagement. Ainsi, dans le cas de Villa Dominico, le *waterfront* se voit opposer la protection du littoral au titre de patrimoine mondial de l'humanité par les riverains du projet (chapitre 7).

Au final, et de manière plus générale, les changements des relations entre acteurs, pratiques et représentations des déchets urbains invitent à approfondir les conditions de la planétarisation des déchets. Cette question porte moins sur l'impact des flux de déchets dans les océans que sur le quotidien des métropoles. En effet, les décharges étant la méthode la plus largement utilisée pour traiter les déchets, à l'échelle mondiale, le développement urbain devra prendre en compte ces territoires hybrides dans les politiques d'aménagement. La mémoire de ces lieux sera cruciale pour garantir un recyclage spatial sans danger de ces réserves foncières hybrides, mi-naturelles, mi-artificielles.

Bibliographie

*Les titres précédés d'un astérisque sont issus des travaux d'archives au centre de documentation de la CEAMSE et à l'Hémérothèque de la Bibliothèque Nationale Argentine au cours du séjour de terrain de 2011.

**Les titres précédés de deux astérisques sont les retranscriptions de sessions législatives. Elles ont été consultées au Centre de Documentation de la ville de Buenos Aires (CEDOM) ou fournies par le service de tachygraphie de la législature de Buenos Aires et de la chambre des députés de la province de Buenos Aires.

Academia Argentina de Letras. *Diccionario del Habla de los Argentinos*. Buenos Aires : Espasa Calpe, 1998, 609 p.

ACS. *Informe anual del grupo ACS*. Rapport final. Madrid : ACS, 2010, 123 p.

ACS. *Informe económico financiero del grupo ACS*. Rapport final. Madrid : ACS, 2011, 206 p.

ACUMAR. *Plan maestro de gestión integral de residuos sólidos urbanos*. Rapport final. Buenos Aires : ACUMAR, 2011, 202 p.

ACUMAR. *Plan Integral de Saneamiento ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo Diciembre 2009*. Rapport final. Buenos Aires : ACUMAR, 2009, 543 p.

ADISSI Grisel. *El fenómeno “cartoneros” en los medios gráficos porteños – La construcción de un nuevo sujeto/objeto histórico* [en ligne]. Buenos Aires: UNGS, 2003 [référence du 7 avril 2008]. Disponible sur: www.urbared.ungs.edu.ar

AFFELTRANGER Bastien, LASSERRE Frédéric. La gestion par bassin-versant. Du principe écologique à la contrainte politique. Le cas du Mékong. *VertigO* [en ligne]. 2003, vol. 4, n°3 [réf. du 9 septembre 2012]. Disponible sur : <http://vertigo.revues.org/3715>

AGCBA. *Ente de Higiene Urbana. Auditoría legal, técnica y financiera. Rapport final*. Buenos Aires : AGCBA, 2008, 5 p.

AGNEW John. *Geopolitics. Re-visioning world politics*. London : Routledge, 1998, 150 p.

AIRA Cesar. *La Villa*. Buenos Aires : Emecé/Cruz del Sur, 2006, 196 p.

AIRA Cesar. *Las Noches de Flores*. Buenos Aires : Random House/Mondadori, 2004, 140 p.

AKRICH Madeleine. Les formes de la médiation technique. *Réseaux*, 1993, n°60, p. 87-98.

*ALEGRE Martha. Consideraciones sobre las conclusiones del simposio regional sobre residuos sólidos. *in* Administración General de Obras Sanitarias de la Nación, Provincia de Santa Fe (org.). CONGRESO ARGENTINO DE SANEAMIENTO (5 ; 14-20 mai 1978 ; Santa Fe). Buenos Aires : Administración General de Obras Sanitarias de la Nación/Provincia de Santa Fe, 1978, p. 633-638.

*ALEGRE Martha, MENNELLA Aldo, SUED José. *Sistema de financiación para programa de recolección y disposición final de basuras*. Rapport final. Buenos Aires : Subsecretaria de Salud Pública de la Nación, 1982, 46 p.

*ALEGRE Martha. Pautas para un plan nacional de limpieza. *in* Administración General de Obras Sanitarias de la Nación, Provincia de Santa Fe (org.). CONGRESO ARGENTINO DE SANEAMIENTO (5 ; 14-20 mai 1978 ; Santa Fe). Buenos Aires : Administración General de Obras Sanitarias de la Nación/Provincia de Santa Fe, 1978, p. 639-656.

ÁLVAREZ Néstor Raúl. Suárez-Catan: comparación de dos luchas en el terreno de la basura [en ligne]. *in* Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Sociales Gino Germani (org.). JORNADAS DE JÓVENES INVESTIGADORES (4 ; 19-21 septembre 2007 ; Buenos Aires). [référence du 6 mai 2008]. Disponible sur : <http://poderyderecho.blogspot.fr/2007/07/surez-catn.html>

Ámbito. Macri pidió a Scioli no « kirchnerizar » la discusión por la basura y le pasó facturas. *Ámbito* [en ligne]. 2012, 1er décembre [réf. du 26 août 2013]. Disponible sur : <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=665491>

AMILHAT-SZARY Anne-Laure. La prise de position des acteurs privés dans la gouvernance territoriale : enjeux, opportunités, risques. *in* AMILHAT-SZARY (coord.). *Les acteurs privés dans*

la gouvernance en Amérique latine : firme et territoire en Amérique latine [en ligne]. 2010 [réf. du 5 mai 2013], p.6-16. Disponible sur : <http://www.institut-gouvernance.org>

AMIN Ash, THRIFT Nigel. Repensando la teoría urbana: las ciudades y las economías de distancia. in SUBIRATS Joan (dir.). *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas globales a los retos de la globalización*. Barcelona : Diputació de Barcelona, 2002, p. 81-108.

ARANTES Otília, VAINER Carlos, MARICATO Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis : Vozes, 2000, 192 p.

ARDISSONE Romualdo. *La ciudad de Buenos Aires excede los límites de la Capital Federal. Necesidad de levantar un censo que abarque la totalidad de la aglomeración urbana bonaerense*. Buenos Aires : Coni, 1937, 471 p.

ARNOULD Paul. L'écocertification ou la guerre des labels : vers une nouvelle géopolitique forestière ? *Annales de Géographie*, 1999, vol. 108, n°609-610, p. 567-582.

ARIDJIS Homero, CESARMAN Fernando (coord.). *Artistas e Intelectuales sobre el Ecocidio Urbano*. Mexico : Consejo de la Crónica de la Ciudad de México, 1989, 119 p.

ASCHAN-LEYGONIE Christina, BAUDET-MICHEL Sophie. Risque, vulnérabilité, résilience : comment les définir dans le cadre d'une étude géographique sur la santé et la pollution atmosphérique en milieu urbain ? in PELTIER Anne, BECERRA Sylvia (ed.). *Risques et environnement : recherches sur la vulnérabilité des sociétés*. Paris : l'Harmattan, 2009, p. 60-68.

ASCHER François. *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris : Odile Jacob, 1995, 345 p.

Asociación de Vecinos Autoconvocados Apartidarios de González Catán. *Oposición Vecinal*. Pétition. 2011, 1er février, 8 p.

ASPIAZU Daniel, BASUALDO Eduardo. *Las privatizaciones en la Argentina. Genesis, desarrollo y principales impactos estructurales*. Buenos Aires : FLACSO, 2004, 48 p.

ASPIAZU Daniel, CATENAZZI Andrea, FORCINITO Karina. *Recursos públicos, negocio privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el AMBA*. Buenos Aires: UNGS, col. Informe de Investigación, n°19, 2004, 175 p.

ATLANI-DUAULT Laëtitia. Les ONG à l'heure de la « bonne gouvernance ». *Autrepart*. 2005, n°35, 165 p.

AUGE Marc. *Non-lieux. Introduction a une anthropologie de la surmodernité*. Paris : Le Seuil, 1992, 149 p.

AUGE Miguel. *Agua potable y saneamiento en Argentina* [en ligne]. 2007, 21 p. Disponible sur Tierra Red Iris : www.tierra.rediris.es/hidrored/ebooks/miguel/AguaSaneamiento.pdf

AUYERO Javier. Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva. *Perfiles Latinoamericanos*, 2002, n°20, p. 33-52.

AZUELA Antonio. *Visionarios y Pragmáticos. Una aproximación al derecho ambiental*. Mexico : UNAM, 2006, 537 p.

AZUELA Antonio, MUSSETTA Paula. « Quelque chose de plus » que l'environnement. Conflits sociaux dans trois aires naturelles protégées du Mexique. *Problèmes d'Amérique latine*, 2008, n°70, p. 13-39.

BAER Luis. Crecimiento económico, mercado inmobiliario y ausencia de política de suelo. Un análisis de la expansión del espacio residencial de la Ciudad de Buenos Aires en los 2000. *Proyección* [en ligne]. 2008, vol.2, n°5 [réf. du 5 juin 2013]. Disponible sur: http://www.bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/3256/baerproyeccion5.pdf

BAER Luis. *El mercado de suelo formal de la ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitano. Dinámica de precios de terrenos, desarrollo inmobiliario y acceso a la vivienda en la década de dos mil*, 452 p. Thèse : Géographie : Universidad de Buenos Aires : 2011.

BAGNASCO Arnaldo, LE GALÈS Patrick. Les villes européennes comme société et comme acteur. in BAGNASCO Arnaldo, LE GALÈS Patrick (dir.). *Villes en Europe*. Paris : La Découverte, 1997.

BARBIER Rémi. La fabrique de l'usager. Le cas de la collecte sélective des déchets. *Flux*, 2002, n°48-49, p. 35-46.

BARCO Gustavo. El negocio de la basura. *La Nación* [en ligne]. 2006, 25 juin [réf. du 26 août 2013]. Disponible sur : <http://www.lanacion.com.ar/817616-el-negocio-de-la-basura>

BARLES Sabine. *La ville délétère. Médecins et ingénieurs dans l'espace urbain. XVIII-XIXe siècle*. Seyssel : Champ-Vallon, 1999, 373 p. (Milieux)

BARLES Sabine. *L'invention des déchets urbains. France : 1790-1970*. Seyssel : Champ Vallon, 2005, 304 p. (Milieux)

BARLES Sabine. *Mesurer la performance écologique des villes et des territoires*. Champs-sur-Marne : Laboratoire Théorie des Mutations Urbaines, 2007, 98 p.

BARLES Sabine. Les chiffonniers, agents de la propreté et de la prospérité parisiennes à Paris au XIXe siècle. in CORTEEL Delphine, LE LAY Stéphane (dir.). *Les travailleurs des déchets*. Toulouse : érès, 2011, p. 45-67. (Clinique du travail)

BARRAQUÉ Bernard (dir.). *La ville et le génie de l'environnement*. Paris : Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, 1993, 249 p.

BASTÚS Luis. « El servicio se les fue de las manos ». *Página/12* « Rosario/12 » [en ligne]. 2012, 29 avril [réf. du 26 août 2013]. Disponible sur : <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-33568-2012-04-29.html>

BATAILLON Claude, PANABIÈRE Louis. *Mexico aujourd'hui. La plus grande ville du monde*. Paris : Publisud, 1988, 245 p.

BERDOULAY Vincent. La métaphore organiciste. Contribution à l'étude du langage des géographes. *Annales de Géographie*, 1982, vol. 91, n°507, p. 573-586.

BERDOULAY Vincent, SOUBEYRAN Olivier. *L'écologie urbaine et l'urbanisme. Aux fondements des enjeux actuels*. Paris : La Découverte, 2002, 268 p.

BERGER Alan. *Drosscape. Wasting land in urban America*. New York : Princeton Architectural Press, 2006, 255 p.

BEYER Glenn (ed.). *The urban explosion in Latin America: a continent in process of modernization*. New York : Cornell University Press, 1967, 360 p.

*BIELSA Lila; ABRAMOVITCH Beatriz, VIGIL Raquel. Influencia de los rellenos sanitarios en la calidad de aguas subterráneas. in Administración General de Obras Sanitarias, Provincia de

Santa Fe (org.). CONGRESO ARGENTINO DE SANEAMIENTO (5 ; 14-20 mai 1978 ; Santa Fe). Buenos Aires : Administración General de Obras Sanitarias de la Nación/Provincia de Santa Fe, 1978, p. 599-627.

BLANCO Jorge. Área Metropolitana de Buenos Aires. Transformaciones territoriales en el marco de la globalización. *EURE (Santiago)*, 1996, vol. 22, n°67, p. 7-16.

BLANCO Gabriel *et al.* *Contratos de reducciones de emisiones (Ers) provenientes de proyectos de manejo de residuos sólidos urbanos. Reporte de la asistencia técnica. Rapport final.* Buenos Aires : CEAMSE, 2004, 46 p.

BOMBAL María Inés. *Los vecinazos. Las protestas barriales en el Gran Buenos Aires. 1982-1983.* Buenos Aires : Ediciones del IDES, 1988, 108 p. (Hombre y Sociedad)

BORELLO José Antonio. *La industria argentina de celulosa y papel: reestructuración, reciclado, calidad y localización.* Buenos Aires : CEUR-CEA, 1997, 86 p. (Informes de Investigación del CEUR)

BORRAZ Olivier. les normes. Instruments dépolitisés de l'action publique. *in* LASCOURMES Pierre, LE GALÈS Patrick (dir.). *Gouverner par les instruments.* Paris : Presses de Science Po, 2004, p. 123-161.

BOTTON Sarah. *Privatisation des services urbains et desserte des quartiers défavorisés: Une responsabilité sociale en partage. Le cas des services d'eau et d'assainissement, d'électricité et de télécommunications dans les quartiers « carenciados » de l'agglomération de Buenos Aires (Argentine) de 1991 à 2004,* 529 p. Thèse : Sociologie : Université Paris-Est : 2005.

BOTTON Sarah. *La multinationale et le bidonville. Privatisation et pauvreté à Buenos Aires.* Paris : Karthala, 2007, 469 p.

BOUMAZA Nadir. Grenoble, un mythe urbain moderne. *Revue de géographie alpine*, 1997, vol. 85, n°4, p. 175-185.

BOURDIN Alain. Gouvernance, appartenances sociales et gestion des services urbains. *Annales de la Recherche Urbaine*, 1998, n°80-81, p. 180-187.

BOUZO Soledad, BESANA Patricio. Territorios en conflicto y construcción social del riesgo en el municipio de Avellaneda: controversias y nuevos lenguajes de valoración sobre el ambiente. in DI VIRGILIO Mercedes, HERZER Hilda, MERLINSKY Gabriela, RODRÍGUEZ María Carla (coord.). *La cuestión urbana interrogada: transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*. Buenos Aires : Café de las Ciudades, 2011, p. 461-492.

BOYDEN Stephen *et al.* *The ecology of a city and its people. The case of Hong Kong*. Canberra : Australian National University Press, 1981, 437 p.

BOYER Robert. *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*. Paris : La Découverte, 2002, 60 p.

BRAILOVSKY Antonio Elio, FOGUELMAN Dina. *Memoria verde. Historia ecológica de la Argentina*. Buenos Aires : Sudamericana, 1995, 352 p.

BRENNER Neil. *New State Spaces. Urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford : Oxford University Press, 2004, 351 p.

BRUNET Roger. *Champs et contrechamps. Raisons de géographe*. Paris : Belin, 1996, 319 p.

BRUNET Roger, FERRAS Robert, THERY Hervé. *Les mots de la géographie*. Montpellier/Paris : GIP RECLUS/La Documentation Française, 1992, 518 p.

BRUNSTEIN Fernando, MONTANO Iraida. *Les coopératives peuvent-elles se substituer à l'Etat : changement des rôles respectifs de l'Etat, des entreprises et des coopératives dans la gestion des services urbains en Argentine*. Noisy-le-Grand : LATTS, 1990, 187 p.

CABRERA Ángel Lulio (dir.). *Flora de la Provincia de Buenos Aires. Parte I. Tomo IV*. Buenos Aires : INTA, 1965, 418 p. (colección científica)

CACCIATORE Osvaldo. *Solo los hechos*. Buenos Aires : Metáfora, 1993, 366 p.

Cadena Azul y Blanca. Esteban Echeverría, un caso testigo de Moyano en Covelia. *Cadena Azul y Blanca* [en ligne]. 2011, 18 mars [réf. du 26 août 2013]. Disponible sur : http://www.cadenaazulyblanca.com/index.php?option=com_content&view=article&id=51525:este-ban-echeverria-un-caso-testigo-de-hugo-moyano-en-covelias&catid=85:nacionales&Itemid=116

CALELLO Tomás *et al.* Redes y nuevas tecnologías de información y de comunicación en las asambleas vecinales de Buenos Aires. *Economía, Sociedad y Territorio*, 2004, vol. 4, n°16, p. 609-633.

CALLON Michel, LASCOUMES Pierre, BARTHE Yannick. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris : Le Seuil, 358 p. (La couleur des idées)

CALVINO Italo. *Les villes invisibles*. Paris : Le Seuil, (1972) 1974, 200 p.

**Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. *Primera sesión ordinaria*.

Retranscription. La Plata : Cámara de Diputados. 2007, 14 mars, 604 p.

CAPRON Guénola, MONNET Jérôme (dir.). *L'urbanité dans les Amériques. Les processus d'identification socio-spatiale*. Toulouse : Presses universitaires du Mirail, 2000, 220 p.

CAPUTO Carlotta. La crise des déchets à Terzigno, en Campanie. *in* CORTEEL Delphine, LE LAY Stéphane (dir.). *Les travailleurs des déchets*. Toulouse : érès, 2011, p. 93-119. (Clinique du travail)

CARIDE Horacio, NOVICK Alicia. La construction de la banlieue à Buenos Aires (1925-1947). *in* RIVIÈRE D'ARC Hélène (dir.). *Nommer les nouveaux territoires urbains*. Maison des Sciences de l'Homme, 2001, p.105-133 (Les mots de la ville)

CARMAN María. *Las trampas de la naturaleza. Medio ambiente y segregación en Buenos Aires*. Buenos Aires : Fondo de Cultura Económica, 2011, 288 p.

CASTELLS Manuel. *The city and the grassroots : a cross-cultural history of urban social movements*. London : Edward Arnold, 1983, 450 p.

CASTILLO BERTHIER Héctor. *La sociedad de la basura. Caciquismo en la ciudad de México*. Mexico : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de investigaciones sociales, 1990, 203 p. (Cuadernos de investigación social n°9)

CATENAZZI Andrea, REESE Eduardo. *La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas* [en ligne]. 1998 [réf. du 13 janvier 2013]. Disponible sur : www.unq.edu.ar

CAVÉ Jérémie. Les Petits Opérateurs Privés (POPs) de la distribution d'eau à Maputo : le défi du métissage d'un système sociotechnique. *Flux*, 2009, n° 76-77, p. 51-61.

CAVÉ Jérémie. *La gestion disputée d'un mal public impur : économie politique des ordures*, 456 p. Thèse : Aménagement de l'espace et Urbanisme : Université Paris-Est : 2013.

*CEAMSE-a. *Memorias y Balances*. De 1977 à 2009.

*CEAMSE-b. *Noticias Cinturón Ecológico* : journal quadrimestriel interne au CEAMSE de 1980 à 1993

*CEAMSE-c. Producción de residuos. Un termómetro de la economía. *Noticias CEAMSE*, 1993, s.n., 4 p.

*CEAMSE-c. Mayor cantidad y peor calidad. La basura de los 90. *Noticias CEAMSE*, 1994, s.n., 4 p.

*CEAMSE-c. Polémica importación de recortes. Papel basura. *Noticias CEAMSE*, 1993, s.n., 3 p.

*CEAMSE-c. 18 años de labor. *Noticias CEAMSE*, 1995, s.n., 4 p.

*CEAMSE-c. El debate sobre la gestión de desechos en los países del Cono Sur. Los residuos sólidos. *Noticias CEAMSE*, 1996, s.n., 7 p.

CEAMSE, FIUBA. *Calidad y gestión de los residuos. Ciudad de Buenos Aires*. Rapport final. Buenos Aires : CEAMSE/FIUBA, 2001, 31 p.

CEAMSE, FIUBA. *Estudio de calidad de los residuos sólidos urbanos de la ciudad autónoma de Buenos Aires*. Rapport final. Buenos Aires : CEAMSE, 2007, 88 p.

CEAMSE, FIUBA. *Estudio de calidad de los residuos sólidos urbanos de la ciudad autónoma de Buenos Aires*. Rapport final. Buenos Aires : CEAMSE, 2010, 105 p.

CEAMSE, FIUBA. *Estudio de calidad de los residuos sólidos urbanos del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Rapport final. Buenos Aires : CEAMSE, 2011, 105 p.

CEFAÏ Daniel. La construction des problèmes publics. Définition de situations dans des arènes publiques. *Réseaux*, 1996, vol. 14, n°75, p. 43-66.

CERTEAU Michel de. *L'invention du quotidien. I : Arts de faire*. Paris : Gallimard, (1980) 1990, 349 p.

CHALMIN Philippe, LACOSTE Elizabeth. *Du rare à l'infini. Panorama mondial des déchets 2006*. Paris : Economica, 2006, 258 p.

CHALMIN Philippe, GAILLOCHET Catherine. *Du rare à l'infini. Panorama mondial des déchets 2009*. Paris : Economica, 2009, 441 p.

CHARTIER Denis. ONG internationales environnementalistes et politiques forestières tropicales. L'exemple de Greenpeace en Amazonie. *Anthropologie et Sociétés*, 2005, vol. 29, n°1, p. 103-120.

CHEJFEC Sergio. *El punto vacilante. Literatura, ideas y mundo privado*. Buenos Aires : Norma Editorial, 2005, 219 p.

CHOAY Françoise. *L'urbanisme, utopies et réalités. Une anthologie*. Paris : Le Seuil, 1965, 446 p.

CICCOLELLA Pablo. Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires: Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa. *EURE (Santiago)*, 1999, vol.25, n°76, p.5-27.

CICCOLELLA Pablo. Grandes inversiones y dinámicas metropolitanas. Buenos Aires : ¿ciudad global o ciudad dual? in Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani (org.). EL NUEVO MILENIO Y LO URBANO : séminaire (1998 ; Buenos Aires) Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Gino Germani, 1998.

*Cinturón ecológico. Lo que se hizo, lo que se hará, lo que se estará haciendo. s. d., s. p.

CIRELLI Claudia. *Environnement et usages de l'eau. Pratiques agricoles à risque aux marges des villes mexicaines*, 436 p. Thèse : Géographie, spécialité Géopolitique : Paris 8 : 2006.

CITTADINO Alejandro et al. *Atlas de la Basura : Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires : Wolkowicz, 2012.

*Clarín. La ciudad está entrando en vereda. *Clarín*, 1976, 9 avril, p. 10.

- *Clarín. Dramático cuadro de la situación de la Comuna trazó en su mensaje el intendente Cacciatore. *Clarín*, 1976, 23 abril, p.12.
- *Clarín. Planificar el futuro. La ciudad crece. *Clarín*, 1976, 22 octubre, p. 10.
- *Clarín. ¿Qué es el urbanismo? *Clarín*, 1976, 9 noviembre, p. 17.
- *Clarín. Será combatida en la ciudad la contaminación ambiental. *Clarín*, 1976, 31 diciembre, p. 19.
- *Clarín. Parques recreativos - plan para un sistema regional. *Clarín*, 1977, 8 janvier, p. 12.
- *Clarín. La muerte del incinerador. *Clarín*, 1977, 14 janvier, p. 12.
- *Clarín. Plan para la recuperación ecológica. *Clarín*, 1977, 7 avril, p. 13.
- *Clarín. Un cinturón verde para Buenos Aires. *Clarín*, 1977, 21 avril, p. 21.
- *Clarín. La comuna porteña y el gobierno bonaerense se comprometen en una obra de desarrollo regional. *Clarín*, 1977, 6 mai, p. 14/
- *Clarín. Parquización de áreas bajas en el conurbano. *Clarín*, 1977, 7 mai, p. 13.
- *Clarín. La verdad sobre la autopista. *Clarín*, 1977, 9 mai, p. 18-19.
- *Clarín. El necesario planeamiento del futuro urbano de Buenos Aires. *Clarín*, 1977, 13 mai, p. 14.
- *Clarín. Cinturón ecológico. *Clarín* “Editorial”, 1977, 4 juin, p. 6.
- *Clarín. Unifica la Comuna las normas de higiene. *Clarín*, 1977, 15 juin, p. 52.
- *Clarín. Autopista: expropian el inmueble número 1000. *Clarín*, 1977, 16 août, p. 19.
- *Clarín. Incineradores y compactadores. *Clarín*, 1978, 11 janvier, p. 10.
- *Clarín. Lluvia de hollín sobre Wilde. *Clarín* “Cartas al país”, 1978, 10 janvier, p. 8.
- *Clarín. Y todo está como ayer. *Clarín*, 1978, 14 janvier, s.p.

*Clarín. Viñas de la costa, el paraíso perdido. *Clarín.*, 1978, février, s.p.

*Clarín. Los beneficios del relleno sanitario. *Clarín*, 1978, 12 avril, p. 20.

*Clarín. El agua enemigo de Villa Fiorito. *Clarín*, 1978, 13 mai, p. 14.

*Clarín. Buenos Aires *for export*. *Clarín*, 1978, 14 mai, p. 24.

*Clarín. “El gran Buenos Aires es ingobernable” dijo Smart. *Clarín*, 1978, 15 mai, p. 17.

*Clarín. Los ingenieros y la Argentina. *Clarín*, 1978, 6 juin, p. 14.

*Clarín. Se celebró el día del medio ambiente. *Clarín*, 1978, 6 juin, p. 14.

*Clarín. Activan obras del Cinturón Ecológico. *Clarín*, 1978, 18 juin, p.19.

Clarín. Siete municipios del Sur se unen para formar un bloque regional. *Clarín* [en ligne]. 2004, 1^{er} juillet [réf. du 26 août 2013]. Disponible sur : <http://edant.clarin.com/diario/2004/07/01/laciudad/h-786829.htm>

Clarín. Una protesta de camiones de volquetes colapsó el centro porteño. *Clarín* [en ligne]. 2011, 1er avril [réf. du 26 août 2013]. Disponible sur : http://www.clarin.com/capital_federal/Julio-colapsada-marcha-camiones-volquetes_0_454754759.html

CLAVERIE Jean-François. La décentralisation : une volonté d’approfondir la démocratie. in QUENAN Carlos, VELUT Sébastien (coord.). *Les défis du développement en Amérique latine. Dynamiques socio-économiques et politiques publiques*. Paris : AFD/IdA, 2011, p. 161-188.

CLÉMENCEAU Georges. *Notes de voyage dans l’Amérique du sud*. Paris : Hachette, 1911, 273 p.

CLICHEVSKY Nora. La tierra vacante revisitada. Elementos explicativos y potencialidades de utilización. *Cuaderno Urbano*, 2007, n°6, p. 195-220.

CLOTUCHE Gabrielle, DEGRYSE Christophe. Syndicats. in GHORRA-GOBIN Cynthia (dir.). *Dictionnaire critique de la mondialisation*. Paris : Armand Colin, 2012, p.581-586.

Collectifs d’habitants. *Carta contra el centro ambiental de recomposición energética*. 2011, 46 p.

COMMAILLE Jacques. La régulation politique : l'émergence d'un nouveau régime de connaissances. in COMMAILLE Jacques, JOBERT Bruno (dir.). *Les métamorphoses de la régulation politique*. Paris : LGDJ, 1998, p. 11-32. (Droit et société)

**Concejo Deliberante de la Municipalidad de Buenos Aires. *Sesión ordinaria*. Retranscription. Buenos Aires : Municipalidad de Buenos Aires, 1990, 14 juin, p. 201-419.

**Concejo Deliberante de la Municipalidad de Morón. *8ª sesión extraordinaria*. Retranscription. Morón : Municipalidad de Morón, 2000, 15 juin, p. 157-184.

Consejo. Entrevista con Cristina Lescano. El Ceibo : una empresa social. *Consejo*, 2010, n°13, p. 62-65.

CORBIÈRE Emilio P. *Idiosincrasia Argentina*. Buenos Aires : Lumen, 1908, 138 p.

*CORONADO DELLA PALMA Ernesto Jean. Incineradores domiciliarios en la Ciudad de Buenos Aires. in Dirección Nacional de Saneamiento (Argentine) (org.). SEMINARIO SOBRE LA CONTAMINACIÓN URBANA (4 ; 12-14 novembre 1974 ; Buenos Aires). Buenos Aires : Dirección Nacional de Saneamiento, 1974 , p. 169-193.

COUTARD Olivier, MAY Nicole, VELTZ Pierre. *La ville éclatée. Enjeux logiques et modalités d'une régulation économique, sociale et territoriale. Séminaire de prospective*. Paris : Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, 1996, 162 p.

COUTARD Olivier, PFLIEGER Géraldine. Une analyse du rôle des usagers dans le développement des services en réseaux en France. *Flux*, 2002, n°30, p. 136-152.

COUTARD Olivier. « Premium network spaces ». A Comment. *Journal of Urban and Regional Research*, 2002, n°26, p. 166-174.

COUTARD Olivier, RUTHERFORD Jonathan. Les réseaux transformés par leurs marges : développement et ambivalence des techniques « décentralisées ». *Flux*, 2009, n°76-77, p. 6-13.

COUTARD Olivier. Services urbains, la fin d'un dogme. in JACQUET Pierre, PACHAURI Rajendra K., TUBIANA Laurence (dir.). *Regard sur la terre 2010. L'annuel du développement durable*. Paris : Presses de Sciences Po, 2010, p. 192-194.

COUTARD Olivier, RUTHERFORD Jonathan. The Rise of the post-networked cities in Europe? Recombining infrastructural, ecological and urban transformations in low carbon transitions. in BULKELEY H. A., CASTAN-BROTO V., HODSON M., MARVIN S. (dir.). *Cities and Low Carbon Transitions*. London : Routledge, 2010, p. 107-125.

COY Martin, PÖLHER Martin. Gated Communities in Latin American Megacities: Case Studies in Brazil and Argentina. *Environment and Planning B*, 2002, n°29, p. 355-370.

CRAVACUORE Daniel, CLEMENTE Adriana. El proceso reciente de asociativismo municipal en Argentina [en ligne]. in CLAD (org.). REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA : congrès (11 ; 7-10 novembre 2006 ; Ciudad de Guatemala). [réf. du 6 juin 2013]. Disponible sur : www.innovacionlocal.org/files/0055602.pdf

CRAVACUORE Daniel. Los municipios argentinos (1990-2005). in CRAVACUORE Daniel, ISRAEL Ricardo (ed.). *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 – 2005)*. Buenos Aires : Universidad Nacional de Quilmes/Universidad Autónoma de Chile, 2007, p. 25-49.

CRAVINO María Cristina *et al.* Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años [en ligne]. in ENCUESTRO DE LA RED ULACAV (14 ; 2008 ; Buenos Aires). [réf. du 5 avril 2013]. Disponible sur : http://www.fadu.uba.ar/mail/difusion_extension/090206_pon.pdf

CRUZ Ernesto de la, MARINO Alfredo. *El Ciruja* [musique]. 1926.

DA CUNHA Antonio, KNOEPFEL Peter, LERESCHE Jean-Philippe, NAHRATH Stéphane. *Enjeux du développement urbain durable. Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*. Lausanne : Presses polytechniques, 2005, 471 p.

DANANI Claudia, CHIARA Magdalena, FILC Judith. *El fondo de reparación histórica del conurbano bonaerense : una aproximación macroinstitucional*. General Sarmiento : Universidad Nacional General Sarmiento, Instituto del Conurbano, 1997, 82 p. (Cuadernos de Investigación, n°16)

DAVIS Mike. *City of Quartz. Los Angeles, capitale du futur*. Paris La Découverte, 1997, 391 p.

DAVIS Anna R. *The Geographies of Garbage Governance*. London : Ashgate, 2008, 214 p.

DEBOUT Lise. *Gouvernements urbains en régime autoritaire. Le cas de la gestion des déchets ménagers en Egypte*, 440 p. Thèse : Géographie Aménagement et Urbanisme : Université Lyon 2 : 2012.

**Defensoría del pueblo de Avellaneda. Audiencia pública. Proyecto Nueva Costa del Plata. Retranscription. Avellaneda : Defensoría del Pueblo de Avellaneda, 2008, 26 novembre, 47 p.

DEL CIOPPPO Guillermo. s.t. *Competencia*, 1980, n°191, mars.

DELLA PAOLERA Carlos María. El plan regulador de la aglomeración bonaerense. in RANDLE Patricio (comp.). *Buenos Aires y sus problemas urbanos*. Buenos Aires : OIKOS, (1927) 1977, p. 92-115.

DELLA PAOLERA Carlos María. Desnaturalización del medio ambiente en la ciudad moderna. in RANDLE Patricio (comp.). *Buenos Aires y sus problemas urbanos*. Buenos Aires: OIKOS, (1929) 1977, p. 121-127.

DELLA PAOLERA Carlos María. El Gran Buenos Aires. in RANDLE Patricio (comp.). *Buenos Aires y sus problemas urbanos*. Buenos Aires : OIKOS, (1936) 1977, p. 116-120.

DELLA PAOLERA Claude. *Ecological belt of Buenos Aires Metropolitan Area*. New York : American Society of Civil Engineers, 1981, 6 p.

DELFINO Emilia, MARTÍN Mariano. *El hombre del camión. Hugo Moyano – la historia secreta del sindicalista más poderoso de la Argentina*. Buenos Aires : Sudamericana, 2008, 352 p.

DE MATTOS Carlos. Restructuration économique et métamorphose urbaine en Amérique latine. De la ville à la région urbaine. in Institut des Amériques (org.). TERRITOIRES MÉTROPOLITAINS DANS LES AMÉRIQUES : ÉNERGIES, ENVIRONNEMENT, ÉCONOMIES (TMA3E) : colloque (2009 ; Paris). A paraître.

DE MATTOS Carlos. *Globalización y metamorfosis urbana en América latina*. Quito : OLACCHI, 2010, 374 p.

*Departamento de Hidráulica de la facultad de Ciencias de Ingeniería y Arquitectura (UNL). Las basuras un problema nacional. in Administración General de Obras Sanitarias de la Nación (Argentine), Provincia de Mendoza (org.). CONGRESO ARGENTINO DE SANEAMIENTO (2 ;

13-19 octobre 1968 ; Mendoza). Buenos Aires : Administración General de Obras Sanitarias de la Nación/Provincia de Mendoza, 1968, p. 289-300.

Departamento topográfico de la Provincia de Buenos Aires. *Registro gráfico de las propiedades rurales de la Provincia de Buenos Aires*. La Plata : Provincia de Buenos Aires, 1864. 1 feuille.

Desafío Económico. *Desafío Económico* “El Pulpo Covelia” [en ligne]. 2011 [réf. du 26 août 2013]. Disponible sur : http://www.desafioeconomico.com/eanteriores_1.php

Diario del Sur del GBA. El Foro Hídrico alerta sobre el Colapso de la planta de transferencia de residuos. *Diario del Sur del GBA* [en ligne]. 2012, 14 mai [réf. du 26 août 2013]. Disponible sur :

http://www.diariodelsurdelgba.com/index.php?option=com_content&view=article&id=10119:el-foro-hidrico-alerto-sobre-el-colapso-de-la-planta-de-transferencia-de-residuos&catid=71:noticias-brown&Itemid=167

Diario del Sur del GBA. La justicia suspendió por un mes el proyecto « Nueva Costa del Plata ». *Diario del Sur del GBA* [en ligne]. 2013, 11 février [réf. du 26 août 2013]. Disponible sur : http://www.diariodelsurdelgba.com/index.php?option=com_content&view=article&id=13782:la-justicia-suspendio-por-un-mes-el-proyecto-nueva-costa-del-plata&catid=58:noticias-avellaneda&Itemid=182

*Diario Popular. Así “viven” los cirujas! *Diario Popular*, 1976, 25 juillet, p. 18

*Diario Popular. Villa Albertina. El emporio de la basura. *Diario popular*, 1976, 25 octobre, p. 2

DIAS Sandra. Not to be taken for granted. *Global Urbanist* [en ligne]. 2012, 27 novembre [réf. du 30 mars 2013]. Disponible sur : <http://globalurbanist.com/2012/11/27/waste-pickers>

DIAZ CAYEROS Alberto (dir.). *Federalism, Fiscal Authority and Centralization in Latin America*. Cambridge : Cambridge University Press, 2006, 302 p.

DIDELON Clarisse. Une course vers le ciel. Mondialisation et diffusion spatio-temporelle des gratte-ciel. *Mappemonde* [en ligne]. 2010, n°99 [réf. du 8 avril 2013], 17 p. Disponible sur: <http://mappemonde.mgm.fr/num27/articles/art10301.html>

DIMARCO Sabina. Cirujas, cartoneros *et récupérateurs urbains. Les enjeux autour du ramassage des ordures à Buenos Aires*, 164 p. Mémoire : Sciences Sociales : EHESS : 2008.

DIMARCO Sabina, LANDAU Matías. La cuestión cartonera en Buenos Aires : entre la cuestión social y la cuestión comunitaria. in SUÁREZ Francisco, SCHAMBER Pablo (comp.). *Recicloscopio II. Miradas sobre recuperadores, políticas públicas y subjetividades en América Latina*. Lanús : UNLa/UNGS/Prometeo, 2011, p. 317-344.

DI MEO Guy. *Géographie sociale et territoires*. Paris : Nathan Universités, 1998, 320 p. (Fac. Géographie)

DJAMENT-TRAN Géraldine. Echelle. in GHORRA-GOBIN Cynthia (dir.). *Dictionnaire critique de la mondialisation*. Paris : Armand Colin, 2012, p. 220-221.

DOMÍNGUEZ ROCA Luis. Planes urbanos y transporte en la ciudad de Buenos Aires. *ScriptaNova* [en ligne]. 2005, vol. 9, n 194 [réf. du 5 mars 2012]. Disponible sur: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-112.htm>

DONZELOT Jacques, MANGIN Olivier. Tous périurbains ! Tous urbains ! *Esprit*, 2013, mars-avril, p.18-22.

DORIER-APPRILL Elisabeth. *Environnement et sant    Brazzaville (Congo); de l  cologie urbaine    la géographie sociale*, 668 p. Thèse : Géographie : Paris 10 : 1993.

DORIER-APPRILL Elisabeth, JAGLIN Sylv  . Gestion urbaines en mutation : du modèle aux arrangements locaux. in JAGLIN Sylv  , DORIER-APPRILL Elisabeth (dir.). *Gérer la ville. Entre local et global*. Paris : IRD Editions, 2002, 198 p.

DROULERS Martine. Poubelles de pauvres. L  agglom  ration de Recife. *Annales de la Recherche Urbaine*, 1986, n  31, p. 62-70.

DUBOIS Vincent. L  action publique territoriale. in COHEN Antonin, LACROIX Bernard, RIUTORT Philippe (ed.). *Nouveau manuel de science politique*. Paris : La Découverte, p. 311-325.

DUBOIS-MAURY Jocelyne. Les villes argentines. Une urbanisation sans urbanisme. *Annales de Géographie*, 1990, tome 99, n  556, p. 695-714.

DUHAU Emilio, GIGLIA Angela. Conflictos por el espacio y orden urbano. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 2004, n°56, p. 257-288.

DUHAU Emilio, GIGLIA Angela. *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli*. Mexico : Siglo XXI, 2009, 570 p.

DUHAU Emilio, GIGLIA Angela. De la ville moderne aux micro-ordres de la ville insulaire. Les espaces publics contemporains à Mexico. *Espaces et Sociétés* « vers la ville insulaire », 2012, n°150, p. 15-30.

DUPUY Gabriel. *Internet. Géographie d'un réseau*. Paris : Ellipses Marketing, 2002, 160 p.

DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude. L'Etat et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, 1996, vol. 46, n°4, p. 580-623.

DURAND Mathieu. *Gestion des déchets et inégalités environnementales et écologiques à Lima. Entre vulnérabilité et durabilité*, 458 p. Thèse : Géographie et Aménagement de l'espace : Rennes 2 : 2010.

DZIEDZICKI Jean-Marc. Au-delà du NIMBY : le conflit d'aménagement, expression de multiples revendication. in MELÉ Patrice, LARRUE Corinne, ROSEMBERG Muriel (coord.). *Conflits et Territoires*. Tours : Presses Universitaires François-Rabelais, 2003, p. 35-64. (Villes et territoires)

Ekos de Ituzaingó. Analizan reestatizar una parte del contrato de Urbanhica. *Ekos de Ituzaingó* [en ligne]. 2012, 27 juillet [réf. du 26 août 2013]. Disponible sur : <http://ekosdeituzaingo.com.ar/index.php?vernoticia=1032>

ÉLISSALDE Bernard. Métropolisation. *Hypergeo* [en ligne]. 2004 [réf. du 5 août 2013]. Disponible sur : <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article257>

ENGLER Mira. *Designing America's Waste Landscapes*. Baltimore : John Hopkins University Press, 2004, 281 p.

ESTEVEZ Vicky. Le Train Blanc, ou le déchet transformé en pépite d'or. *L'en-je lacanien*, 2005, n°5, p. 13-21.

FAURE Alain. Action publique territoriale. in COLE Alistair, GUIGNER Sébastien, PASQUIER Romain (dir.). *Dictionnaire des politiques territoriales*. Paris : Presses de Science Po, 2011, p. 25-33.

FERNÁNDEZ Leonardo, HERRERO Ana Carolina. *De los ríos no me río. Diagnóstico y reflexiones sobre las Cuencas Metropolitanas de Buenos Aires*. Buenos Aires : TEMAS, 2008, 266 p.

FERNÁNDEZ Leonardo, HERRERO Ana Carolina, MARTÍN Irene. La impronta del urbanismo privado. Ecología de las urbanizaciones cerradas en la región metropolitana de Buenos Aires. *Scripta Nova* [en ligne]. 2010 [réf. du 6 juillet 2012]. Disponible sur: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-61.htm>

FERNÁNDEZ Lucía. Hacia una articulación global de recuperadores. in SUÁREZ Francisco, SCHAMBER Pablo (comp.). *Recicloscopio III. Miradas sobre recuperadores urbanos de residuos de América Latina*. à paraître.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ María Inés *et al.* *Reciclando Sueños* [film]. 2010, 61 minutes.

FERNÁNDEZ MERELLES Gustavo, BETANCOURT Andrea. *From waste to green jobs. A green jobs approach for waste management's informal sector*. Brouillon. Organisation Internationale du Travail, 2012, 123 p.

FERRAS Robert. *Ville. Paraître : être à part*. Montpellier : RECLUS, 1990, 143 p.

FERREIRA RUBIO Delia, GORETTI Matteo. Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994). *Desarrollo Económico*, 1996, vol. 36, n°141, p. 443-474.

FIJALKOW Yankel. Mesurer l'hygiène en épargnant les propriétaires. Le casier sanitaire des maisons de Paris. *Annales de la Recherche Urbaine*, 1992, n°53, p. 73-78.

FLEURY André, DONADIEU Pierre. La construction contemporaine de la ville-campagne en Europe. *Revue de géographie alpine*, 2003, vol. 91, n°4, p. 19-29.

*FLÓREZ MUÑOZ Andrés. Residuos sólidos. *in* CEPIS, OMS, OPS (org.). SIMPOSIO SOBRE AMBIENTE SALUD Y DESARROLLO EN LAS AMÉRICAS : symposium (29 juillet – 2 août 1974 ; Mexico). Mexico : CEPIS/OMS/OPS, 1974, p. 409-437.

FLORIN Bénédicte. Réforme de la gestion des déchets et reconfiguration des territoires professionnels des chiffonniers du Caire. *Géocarrefour*, 2010, vol. 85, n°2, p.109-118.

FLORIN Bénédicte. Résister, s'adapter ou disparaître : la corporation des chiffonniers du Caire en question. *in* CORTEEL Dephine, LE LAY Stéphane (dir.). *Les travailleurs des déchets*. Toulouse : érès, 2011, p. 69-91. (Clinique du travail)

FONSECA Cristina. *O local e o nacional : dualidades da institucionalização da saúde pública no Brasil (1930-1945)*, 303 p. Thèse : Histoire des Sciences et de la Santé : IUPERJ/UCAM, 2005.

FORGET Marie-Émilie. *Le Paraná argentin, un fleuve du Nouveau Monde*, 565 p. Thèse Géographie : Lyon 2 : 2011.

*FRONDIZI Carlos A. Incineradores. *in* Dirección Nacional de Saneamiento (Argentine) (org.). SEMINARIO SOBRE LA CONTAMINACIÓN URBANA (3 ; 1-2 août 1972 ; Buenos Aires). Buenos Aires : Dirección Nacional de Saneamiento, 1972, p.81-102.

FRYKMAN Carina. *The power of Waste. A study of socio-political relations in Mexico City's Waste Management System*, 79 p. Mémoire : Anthropologie : Uppsala University : 2006.

FUENTES Carlos. *La región más transparente*. Madrid : Cátedra, 1958, 565 p. (Letras Hispánicas)

FULLER Georges William. The place of sanitary engineering in public health activities. *American Journal of Public Health*, 1925, vol. 15, n° 12, p. 1069-1073.

Fundación Metropolitana. El ciclo de los residuos urbanos. *La Gran Ciudad*, 2004, n°4, 77 p.

GARCÍA Patricia. Lo peor del subdesarrollo. Macri y Scioli pelean por enfermos y basura. *Ámbito* [en ligne]. 2007, 24 décembre [réf. du 26 août 2013]. Disponible sur : <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=377860>

GARCIER Romain J. Déchets. *in* GHORRA-GOBIN Cynthia (dir.). *Dictionnaire critique de la mondialisation*. Paris : Armand Colin, 2012, p. 160-165.

GARREAU Joel. *Edge City. Life on the new frontier*. New York : Doubleday, 1991, 546 p.

GATTO Francisco, FERRARO Carlo. *Consecuencias iniciales de los comportamientos de PyMEs en el nuevo escenario de negocios en Argentina*. Rapport final. CEPAL, 1997, 40 p. (Documentos de Trabajo n°79)

GAUTREAU Pierre. Marginalité biogéographique et résilience. Le territoire forestier insulaire du Fleuve Uruguay. 1800-2000. in ARNOULD Paul, GLON Éric (dir.). *La nature a-t-elle encore une place dans les milieux géographiques ?* Paris : Publications de la Sorbonne, 2005, p. 243-262.

GAUTREAU Pierre. *Géographie d'une « destruction » des forêts uruguayennes : récits de crise et résilience forestière dans les campos uruguayens (XVIII – XXe siècle)*, 578 p. Thèse : Géographie : Lille 1 : 2006.

GEORGE Pierre. Problèmes urbains de la République Argentine. *Annales de Géographie*, 1968, vol. 77, n° 421, p. 257-277.

GERMAIN Marc. Le Mécanisme de Développement Propre. Impacts du principe d'additionnalité et du choix de la baseline. in Chair Lhoist Bergman in Environmental Economics and Management. *Environmental Economics & Management Memorandum*. Louvain : UCL, 2003, 15 p.

GERMANI Gino. Asimilación de migrantes en el medio urbano. Aspectos teóricos y metodológicos. in GERMANI Gino (ed.). *Sociología de la Modernización*. Buenos Aires : Paidós, 1969, p. 124-145.

GERVAIS LAMBONY Philippe. Nostalgies citadines en Afrique Sud. *EspacesTemps* [en ligne]. 2012, 7 mai [réf. du 10 juin 2013]. Disponible sur : <http://www.espacestemps.net/articles/nostalgies-citadines-en-afrique-sud/>

GHIO José María. *América latina después de la reforma. Incertidumbre institucional y crecimiento económico*. Rapport final. PNUD, 1998, 19 p.

GHIO Marta. Petite histoire. *L'en-je lacanien*, 2005, n°5, p. 22-27.

GHORRA-GOBIN Cynthia. Le président Obama est élu pour un second mandat dans une société divisée. *Huffington Post* [en ligne]. 2012, 6 novembre [réf. du 15 mars 2013]. Disponible sur : http://www.huffingtonpost.fr/cynthia-ghorragobin/election-obama-second-mandat_b_2088263.html

GIBLIN Béatrice, PAPIN Delphine, SUBRA Philippe. Paris/Londres : enjeux géopolitiques de villes capitales. *Hérodote* « Géopolitique des grandes villes », 2001, n°101, p. 26-56.

GTZ. *La Basura en el Limbo : Desempeño de Gobiernos Locales y Participación Privada en el Manejo de Residuos Urbanos*. Mexico: GTZ, 2003, 98 p.

GLATRON Sandrine, CUSSAC Fabrice. La collecte des ordures ménagères à Paris entre 1889 et 1967. in TABEAUD Martine, HAMEZ Grégory (dir.). *Les métamorphoses du déchet*. Paris : Publications de la Sorbonne, 2000, p. 29-44.

GORBÁN Débora. *La construcción social del espacio y la movilización colectiva. Las formas de organización espacial de los sectores populares en Buenos Aires*, 345 p. Thèse : Sociologie : EHESS/Universidad de Buenos Aires : 2009.

GOROSTIZA Carlos. *El Basural*. Buenos Aires: Sudamericana, 1988, 110 p.

GOUHIER Jean. *Eléments pour une géographie des déchets : essai d'inventaire et analyse comparée dans le Maine et la région liégeoise*, 497 p. Thèse : Géographie : Université de Caen : 1972.

GOUHIER Jean. *Rudologie : science de la poubelle*. Le Mans : Université du Maine, groupe d'étude « déchets et espace géographique », 1988, 179 p.

GOUHIER Jean. De la décharge au territoire de qualité. Evolution de la place des déchets dans notre société. in BERTRAND Jean-René (dir.). *De la décharge à la déchetterie. Questions de géographie des déchets*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2003, p. 16-57.

GRAHAM Stephen. Constructing Premium Network Spaces : reflections on Infrastructures Networks and Contemporary Urban Development. *International Journal of Urban Research*, 2000, vol. 24, n°1, p. 183-200.

GRAHAM Stephen. When Infrastructure Fails. in GRAHAM Stephen (coord.). *Disrupted City. When Infrastructure fails*. London : Routledge, 2010, p. 1-26

GREENBERG Miriam. *Branding New York : how a city in crisis was sold to the world*. London : Routledge, 2008, 326 p.

Greenpeace. *Conférence de Copenhague sur le climat. Les demandes de Greenpeace pour éviter le chaos climatique* [en ligne]. Brouillon. mars 2009, 5 p. Disponible sur : www.greenpeace.fr

Greenpeace *et al.* Observaciones al plan maestro de gestión integral de residuos sólidos urbanos. Cuenca Matanza-Riachuelo (CMR). ACUMAR. Rapport préliminaire. 2011, 29 p.

GUTBERLET Jutta. *Recovering resources. Recycling citizenship. Urban poverty reduction in Latin America*. Aldershot : Ashgate, 2008, 164 p.

GUTMAN Margarita, HARDOY Jorge Enrique. *Buenos Aires. Historia urbana del Área Metropolitana*. Buenos Aires : Editorial Mafre, 1992, 421 p.

GUTIÉRREZ Alberto. La Basura de los 90s. *SOS Vida*, 1995, n°17 , p. 11-19.

GUTIÉRREZ Ricardo. Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina. *EURE (Santiago)*, 2012, vol. 38, n°114, p. 147-171.

*HADDAD Ricardo. Bases para un programa de control y evaluación de la contaminación atmosférica. *in* Administración General de Obras Sanitarias de la Nación (Argentine), Provincia de Mendoza (org.). CONGRESO ARGENTINO DE SANEAMIENTO (2 ; 13-19 octubre 1968 ; Mendoza). Buenos Aires : Administración General de Obras Sanitarias de la Nación/Provincia de Mendoza, 1968, p. 343-349.

HAËNTJENS Jean. *La ville frugale. Un modèle pour préparer l'après-pétrole*. Limoges : FYP Éditions, 2011, 141 p.

HAERINGER Philippe. La mégapolisation du monde. Du concept de la ville à la réalité des mégapoles. *Géographie et Cultures*, 1993, n°6, p. 3-14.

HARDIN Garrett. The Tragedy of Commons. *Science*, 1968, vol. 162, p. 1243-1248.

HARDOY Ana *et al.* *Los Límites de la Participación. La Lucha por el Mejoramiento Ambiental en Moreno, Argentina*. Buenos Aires : IIED-AL, 2011, 206 p.

HARVEY David. *Justice Nature and the Geography of Difference*. Cambridge : Blackwell, 1996, 468 p.

HAUSER Philip (dir.). *Urbanization in Latin America*. Paris : UNESCO, 1961, 331 p.

HOORNWEG Daniel, BHADA-TATA Perinaz. *What a Waste. A global review of Solid Waste Management*. Rapport final. Washington : World Bank, 2012, 98 p. (Urban Development Series, n°15)

HUGHES Thomas P. *Networks of Power. Electrification in Western society, 1880-1930*. Baltimore : John Hopkins University Press, 1993, 488 p.

INDEC. *La pobreza en el conurbano bonaerense*. Buenos Aires : INDEC, 1989, 59 p

INDEC. *Censo Nacional de Población, Hogares, Vivienda* [resource électronique]. 2001. [réf. du 26 août 2013]. Disponible sur : <http://www.indec.gov.ar/webcenso/index.asp>

INDEC ¿ *Qué es el gran Buenos Aires ?* Buenos Aires : INDEC, 2003, 12 p.

INDEC. *Censo Nacional de Población, Hogares, Vivienda* [ressource électronique]. 2010. [réf. du 26 août 2013]. Disponible sur : <http://www.censo2010.indec.gov.ar/>

INDEC. *Encuesta Permanente de Hogares* [en ligne]. Buenos Aires : INDEC, 2012 [réf. du 26 août 2013]. Disponible sur : www.indec.mecon.ar

InfoBae. En plena polémica, Buenos Aires « demostró » ser la que más aporta a la Nación. *InfoBae* [en ligne]. 2012, 04 juillet [réf. du 26 août 2013]. Disponible sur : <http://www.infobae.com/notas/657216-En-plena-polemica-Buenos-Aires-demostro-ser-la-que-mas-aporta-a-la-Nacion.htm>

InfoNews. En Berazategui : proponen municipalizar la recolección de residuos. *InfoNews* [en ligne]. 2012, 31 juillet [réf. du 26 août 2013]. Disponible sur : <http://www.infonews.com/2012/07/31/politica-32099-berazategui-proponen-municipalizar-la-recoleccion-de-residuos.php>

JAGLIN Sylvie. La commercialisation du service d'eau potable à Windhoek (Namibie) : inégalités urbaines et logiques marchandes. *Flux*, 1997, n°30, p. 16-29.

JAGLIN Sylvie. Villes disloquées? Ségrégations et fragmentation urbaine en Afrique Australe. *Annales de Géographie*, 2001, vol. 110, n°619. p. 243-265.

- JAGLIN Sylvie. Être branché ou pas. L'entre-deux des villes du Sud. *Flux*, 2004, n°56-57, p. 4-12.
- JAGLIN Sylvie. *Services d'eau en Afrique subsaharienne. La fragmentation urbaine en question*. Paris : CNRS Editions, 2005, 244 p.
- JAJAMOVITCH Guillermo, MENAZZI Luján. Políticas urbanas en un contexto de dictadura militar. Algunos interrogantes a partir de Buenos Aires (1976-1983). *Bitácora*, 2012, n°20, p. 11-20.
- JANOSCHKA Michael. El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana : fragmentación y privatización. *EURE (Santiago)*, 2002, vol. 28, n°85, p. 11-29.
- JASPER James M., BERNSTEIN Mary. Les tireurs d'alarme dans les conflits sur les risques technologiques. Entre intérêts particuliers et crédibilité. *Politix*, 1998, vol. 11, n°44, p. 109-134.
- JOUE Bernard, LEFEVRE Christian. De la gouvernance au gouvernement des villes ? Permanences ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe. *Revue française de science politique*, 1999, vol. 49, n°6, p. 835-854.
- JOUE Bernard, LEFEVRE Christian. Le nouvel âge d'or des villes européennes ? in JOUE Bernard, LEFEVRE Christian (dir.). *Métropoles ingouvernables. Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*. Paris : Lavoisier, 2002, p. 13-34. (Sept)
- JOVÉS Manuel, ROMERO Alberto. *Buenos Aires* [musique]. 1923.
- JUGIE Jeanne-Hélène. *Poubelle-Paris (1883-1896). La collecte des ordures ménagères à la fin du XIXe siècle*. Paris : Larousse, 1993, 288 p.
- KALAORA Bernard, CHARLES Lionel. De la protection de la nature au développement durable : vers un nouveau cadre de savoir et d'action ? *Espaces et Sociétés*, 2007, n°130, p. 129-130.
- KELLENBERGER Sonja. La mobilisation des artistes-activistes contre le néolibéralisme. in BALASINSKI Justyne, MATHIEU Lilian (dir.). *Art et contestation*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2006, p. 187-203.
- KESSLER Gabriel. Clairs-obscur de la structure sociale. Tendances en contrepoint dans l'Argentine du XXIe siècle. *Problèmes d'Amérique latine*, 2011, n°82, p. 51-66.

KIERNAN Sergio. Un papelón ante el mundo. *Página/12* [en ligne]. 2008, 16 août [réf. du 26 août 2013]. Disponible sur : <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/m2/10-1479-2008-08-16.html>

KLIMAITIS Juan, MOSCHIONE Flavio. *Estudio integral de aves de la selva marginal de Punta Lara*. La Plata : Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires, 1987, 95 p.

KNAEBEL Georges. Le rangement du résidu. *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 1992, n°53, p. 23-31.

KOWARICK Lucio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1979, 202 p.

LAGANIER Richard, VILLALBA Bruno, ZUINDEAU Bertrand. Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire. *Développement durable et territoires* [en ligne]. 2002, n°1 [réf. du 20 mai 2013]. Disponible sur : <http://developpementdurable.revues.org/774>

*La Nación. La batalla por los espacios verdes. *La Nación*, 1976, 26 septembre, p.12-16.

*La Nación. Convenio sobre espacios verdes. *La Nación*, 1977, 7 mai, p. 20.

*La Nación. Nueva era: combustible de basura. *La Nación*, 1977, 19 juin, p. 26.

*La Nación. Algunos problemas que ocasionan el progreso. *La Nación*, 1977, 25 août, p. 14.

*La Nación. Ratificaron el estatuto del cinturón ecológico. *La Nación*, 1977, 12 octobre, p. 17.

*La Nación. Ganánse 300 hectáreas al río para crear un complejo edilicio. *La Nación*, 1977, 15 octobre, p. 26

La Nación. Jerarquías sindicales a perpetuidad. *La Nación* [en ligne]. 2011, 18 janvier [réf. Du 26 août 2013]. Disponible sur : <http://www.lanacion.com.ar/1342322-jerarcas-sindicales-a-perpetuida>

LANE Ruth. The Waste Commons in an Emerging Resource Recovery Waste Regime: Contesting Property and Value in Melbourne's Hard Rubbish Collections. *Geographical Research*, 2011, vol. 49, n°4, p. 395-407.

*La Razón. Aplican el relleno a un vaciadero. *La Razón*, s.d., s.p

*La Razón. El Hombre del día. *La Razón*, 1976, 20 mars, p. 7

*La Razón. Firmárase un convenio para el rellenado de las tierras anegables. *La Razón*, 1977, 5 mai, p. 16

*La Razón. "Cirujeo" ahora se acabó. *La Razón*, 1976, 7 mai, p. 3

*La Razón. Por inconducta notoria dejan cesante a un agente municipal y suspenden otro por negligencia. *La Razón*, 1976, 7 mai, p. 6

*La Razón. Utilización de tierras bajas. *La Razón*, 1977, 18 août, s.p.

LARRUE Corinne. *Analyser les politiques publiques d'environnement*. Paris : L'Harmattan, 2000, 210 p.

LASCOURMES Pierre. *L'écopouvoir. Environnement et politiques*. Paris : La Découverte, 1994, 317 p.

LAURA Guillermo Domingo. *El cinturón ecológico*. Buenos Aires : Ediciones CEAMSE, (1974) 1978, 148 p.

LAURA Guillermo Domingo. *La Ciudad arterial*. Buenos Aires : Artes Gráficas Cassese-Carrá, 1970, 232 p.

LAUTIER Bruno. *L'économie informelle dans le Tiers Monde*. Paris : La Découverte, (1994) 2004, 121 p.

LE BOZEC André. *Mise en place de la redevance incitative du service public d'élimination des déchets*. Versailles/Antony : QUAE/CEMAGREF, 2008, 153 p.

LE BOZEC André, BARLES Sabine, BUCLET Nicolas. *Que faire des déchets ménagers ?* Versailles : QUAE, 2012, 231 p.

LE GALÈS Patrick. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 1995, vol. 45, n°1, p. 57-95.

LE GALÈS Patrick, LORRAIN Dominique. Gouverner les très grandes métropoles ? *Revue française d'administration publique*, 2003, n°107, p. 305-317.

**Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Sesión conjunta Ecología y Servicios Urbanos*. Retranscription. Buenos Aires : Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2002a, 26 février, 41 p.

**Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *32e Sesión ordinaria*. Retranscription. Buenos Aires : Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2002b, 05 décembre, 469 p.

**Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Sesión ordinaria*. Retranscription. Buenos Aires : Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2005, 4 août, 42 p.

**Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires *Sesión ordinaria*. Retranscription. Buenos Aires : Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2006, 24 novembre, 47 p.

**Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Audiencia Pública. Concesión del servicio de higiene urbana*. Retranscription. Buenos Aires : Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2008, 1^{er} octobre 97 p.

LEFF Enrique (coord.). *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*. Mexico : Siglo XXI, 1986, 476 p.

LÉVY Jacques. Lieu 3. *Espace temps* [en ligne]. 2003, 19 mars [réf. du 26 août 2013]. Disponible sur : <http://www.espace temps.net/articles/lsquolieursquo-3/>

LÉVY Jacques. *Europe une géographie. La fabrique d'un continent*. Paris : Hachette Education, 2011, 320 p.

LÉVY Jacques. *Mondialisation, périurbanisation et urbanité*. in École Normale Supérieure (org.). MONDIALISATIONS : CONCEPTS, ENJEUX, ECHELLES : séminaire (7 février 2013 ; Paris). [réf. du 30 avril 2013]. Compte-rendu disponible sur : <http://geographie.ens.fr/Comptes-rendus-2012-2013.html>

*LEVY Natalio, GARRAVENTA Juan Carlos. *Estudio sobre incineradores domiciliarios*. Rapport final. Buenos Aires : FIUBA/INTI, 1968, 27 p.

*LEVY Natalio, JAUREGUI Luis. *Estudio sobre la calidad de la basura de la ciudad de Buenos Aires*. Rapport final. Buenos Aires : FIUBA, 1972, 98 p.

LEWIS Oscar. *Les enfants de Sánchez*. Paris : Gallimard, (1961) 1978, 638 p.

LIERNUR Jorge Francisco. La ciudad efímera. in LIERNUR Jorge Francisco, SILVESTRI Graciela (dir.). *El umbral de la metrópolis: transformaciones técnicas y cultura en la modernización de Buenos Aires (1870-1930)*. Buenos Aires : Sudamericana, 1993, p. 177-222. (Historia y Cultura)

LIERNUR Jorge Francisco. *Arquitectura en la Argentina del siglo XX. La construcción de la modernidad*. Buenos Aires : Fondo Nacional de las Artes, 2001, 447 p.

LIMA Nísia Trindade. O Brasil e a Organização Pan-americana da Saúde : uma história em três dimensões. in FINKELMAN Jacobo (ed.). *Caminhos da Saúde Pública no Brasil*. Rio de Janeiro : Fiocruz, 2002, p. 24-116.

LIMA Nísia Trindade, HOCHMAN Gilberto. Condenado pela raça, absolvido pela medicina: O Brasil descoberto pelo movimento sanitaria da Primeira República. in MAIO Marcos Chor, SANTOS Ricardo Ventura (ed.). *Raça, ciência e sociedade*. Rio de Janeiro : Fiocruz, 1996, 252 p.

LOMNITZ Larissa. *Cómo sobreviven los marginados*. Mexico : Siglo XXI, 1983, 229 p.

LÓPEZ Vicente Lucio. *La Gran Aldea*. Buenos Aires : Edición Universitaria, (1882) 1960, 182 p.

LÓPEZ ACCOTTO, Alejandro, GRINBERG, Irene, MARTÍNEZ, Carlos. Estudio de las transferencias monetarias de la Provincia de Buenos Aires hacia sus municipios: tendencias y alternativas. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 2010, n°14, p. 73-111.

LORRAIN Dominique. Le régulateur, le service public, le marché et la firme. *Flux*, 1998, n°31-32, p. 13-24.

LORRAIN Dominique. Capitalismes urbains : la montée des firmes d'infrastructures. *Entreprises et Histoire*, 2002a, n°50, p. 6-31.

LORRAIN Dominique. Waste Management : les entreprises américaines de déchets (II). *Flux*, 2002b, n° 48-49, p. 107-121.

LORRAIN Dominique (dir.). *Métropoles XXL en pays émergents*. Paris : Presses de SciencePo, 2011, 410 p.

LUSSAULT Michel. Des récits et des lieux. Le registre identitaire dans l'action urbaine. *Annales de Géographie*, 1998, vol. 106, n°597, p. 522-530.

LUSSAULT Michel. Lieu 4. *Espace temps* [en ligne]. 2003, 19 mars [réf. du 26 août 2013]. Disponible sur : <http://www.espacestems.net/articles/lquoieursquo-4/>

LUSSAULT Michel. *Mondialisation, périurbanisation et urbanité*. in École Normale Supérieure (org.). MONDIALISATIONS : CONCEPTS, ENJEUX, ECHELLES : séminaire (7 février 2013, Paris). [réf. du 6 avril 2013]. Compte-rendu disponible sur : <http://geographie.ens.fr/Comptes-rendus-2012-2013.html>

MACCAGLIA Fabrizio. *Gouverner la ville: approche géographique de l'action publique à Palerme*, 478 p. Thèse : Géographie : Paris X – Nanterre : 2008.

MACCAGLIA Fabrizio, MATARD-BONUCCI Marie-Anne. *Atlas des mafias: acteurs, trafics et marchés de la criminalité organisée*. Paris : Autrement, 2009, 80 p.

MacFARLANE Colin. Infrastructure, Interruption, and Inequality : Urban Life in the Global South. in GRAHAM Stephen (coord.). *Disrupted City. When Infrastructure fails*. London : Routledge, 2010, p. 131-144.

MacSHANE Collin. Urban pathways : The Street and the Highway, 1900-1940. in TARR Joel, DUPUY Gabriel (dir.). *Technology and the Rise of the Networked City in Europe and Urban America*. Philadelphia : Temple University Press, 1988, p. 67-88.

MAJUL Luis. *Los dueños de la Argentina. La cara oculta de los negocios*. Buenos Aires : Sudamericana, 1992, 324 p.

MANGIN William. Latin American Squatter Settlements: a Problem and a Solution. *Latin American Research Review*, 1967, n°2, p. 65-98.

MARCUSE Peter, VAN KEMPEN Ronald. *Globalizing Cities : A New Spatial Order ?* London : Wiley, 2000, 340 p.

MARECHAL Leopoldo. *Adán Buenosayres*. Buenos Aires : AGEA, (1948) 2000, 620 p.

MARLATS Raúl *et al.* Rellenos sanitarios. Rehabilitación con recursos fitogénicos naturalizados. *AIDIS Argentina. Ingeniería Sanitaria y Ambiental*, 2004, n°72, p. 39-42.

MARTINE George, McGRANAHAN Gordon, MONTGOMERY Mark, FERNÁNDEZ-CASTILLA Rogelio. *The New Global Frontier. Urbanization, Poverty and Environment in the 21st century*. London : Sterling, 2008, 401 p.

MARTÍNEZ ALIER Juan. *The environmentalism of the poor. A study of ecological conflicts and valuation*. Cheltenham/North Hampton : Elgar Publications, 2002, 312 p.

MARTÍNEZ ESTRADA Ezequiel. *La Cabeza de Goliat. Microscopía de Buenos Aires*. Buenos Aires : Centro Editor de América latina, (1940) 1968, 278 p.

*MARTÍNEZ PRIETO Juan Manuel. La energía versus la contaminación en los grandes centros urbanos. *in* Dirección Nacional de Saneamiento (Argentine) (org.). SEMINARIO SOBRE LA CONTAMINACIÓN URBANA (4 ; 1-2 août 1974 ; Buenos Aires). Buenos Aires : Dirección Nacional de Saneamiento, 1974, p.135-157.

MARTINO Guadalupe, ROMERO Francisco, Elena CADELLI. Los sistemas tributarios municipales de la Provincia de Buenos Aires. *Documento de Trabajo DPEPE* [en ligne]. 2012, n°3 [réf. du 5 août 2012], 38 p. Disponible sur: http://www.ec.gba.gov.ar/areas/estudios_proyecciones/documentos/Los%20sistemas%20tributarios%20municipales%20de%20la%20provincia%20de%20Buenos%20Aires.pdf

MARTONNE Hélène de. Buenos Aires – Etude de géographie urbaine. *Annales de Géographie*, 1935, tome 44, n°249, p. 281-304.

MATEO Graciela. El cooperativismo agrario en la provincia de Buenos Aires (1946-1955). *Mundo Agrario*, 2002, vol. 2, n°4.

MÁTTAR Jorge. *Panorama de la gestión pública en América latina en la hora de la igualdad* [en ligne]. Santiago de Chile : ILPES-CEPAL, 2011 [réf. du 18 septembre 2013], 97 p. Disponible sur : www.eclac.org

MEADOWS Donella, MEADOWS Dennis, RANDERS Jorgen. *Les limites à la croissance dans un monde fini*. Paris : Rue de l'Echiquier, (1972) 2012 , 408 p.

MEDINA Martín. *Informal recycling and collection of solid wastes in developing countries: issues and opportunities*. Mexico : UNU/IAS, 1997, 32 p.

MEDINA Martín. Scavengers cooperatives in Asia and Latin America. *Resources, Conservation and Recycling*, 2000, n°31, p. 51-69.

MEDINA Martín. Un avisión general del reciclaje informal en África, Asia y América Latina. in SCHAMBER Pablo, SUÁREZ Francisco (comp.). *Recicloscopio. Miradas sobre Recuperadores de Residuos en América Latina*. Lanús : UNLa/UNGS/Prometeo, 2007, 222-243 p.

Medio&Medio. ACUMAR prende velas al CEAMSE. *Medio&Medio* [en ligne]. 2012, 5 juin [réf. du 26 août 2013]. Disponible sur : <http://www.medioymedio.com.ar/nacionales/4268-acumar-prende-velas-al-ceamse.html>

MELÉ Patrice. Conflits, territoires et action publique. in MELÉ Patrice, LARRUE Corinne, ROSEMBERG Muriel (coord.). *Conflits et territoires*. Tours : Presses Universitaires François Rabelais, 2003, p.13-32. (Villes et territoires)

MELÉ Patrice. Conflits et controverses. De nouvelles scènes de production territoriale [en ligne]. in UMR ESO 6590 (org.). ESPACES ET SOCIÉTÉS AUJOURD'HUI. LA GÉOGRAPHIE SOCIALE DANS LES SCIENCES SOCIALES ET DANS L'ACTION : colloque (21-22 octobre 2004 ; Rennes). [réf. du 9 septembre 2009], 20 p. Manuscrit auteur disponible sur HAL-SHS.

MELÉ Patrice. Identifier un régime de territorialité réflexive [en ligne]. in UMR PACTE Territoire, CNRS, Université Joseph-Fourier (org.). TERRITOIRES, TERRITORIALITÉ, TERRITORIALISATION : ET APRÈS ? : colloque (7-8 juin 2007 ; Grenoble). [réf. du 8 septembre 2009], 13 p. Manuscrit auteur disponible sur HAL-SHS.

MELÉ Patrice. *Transactions territoriales. Patrimoine, environnement et actions collectives au Mexique*. Tours : Presses Universitaires-François Rabelais, 2011, 216 p. (Villes et territoires)

MELOSI Martin. « Out of Sight, Out of Mind ». The Environment and Disposal of Municipal Refuse, 1886-1920. *Historian*, 1973, vol. 35, n°4, p. 621-640.

MELOSI Martin. *The sanitary city. Urban infrastructure in Urban America from Colonial Times to Present*. Baltimore : John Hopkins University Press, 2000, 354 p.

MELUCCI Alberto. *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México : El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 1999, 260 p.

*MENNELLA Aldo. Experiencia nacional en la solución del problema de residuos sólidos. *in* Dirección Nacional de Saneamiento (Argentine) (org.). SEMINARIO SOBRE LA CONTAMINACIÓN URBANA (3 ; 1-2 août 1972 ; Buenos Aires). Buenos Aires : Dirección Nacional de Saneamiento, 1972, p. 141-145

MERKLEN Denis. Politiques de lutte contre la pauvreté urbaine. Un cadre général pour l'action. *MOST* [en ligne]. 2001, n°8 [référence du 9 novembre 2012], 46 p. Disponible sur le site de l'Unesco : <http://www.unesco.org/most/>

MERKLEN Denis. Le quartier et la barricade : le local comme lieu de repli et base du rapport au politique dans la révolte populaire en Argentine. *L'homme et la société*, 2002, n°143-144, p. 143-164.

MERLINSKY Gabriela. *Atravesando el río: la construcción social y política de la cuestión ambiental en la Argentina. Dos estudios de caso en torno al conflicto por las plantas de celulosa en el río Uruguay y al conflicto por el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo*, 348 p. Thèse : Géographie : Paris 8/Universidad de Buenos Aires : 2009.

MERLINSKY Gabriela. Crise des déchets à Buenos Aires. *Géocarrefour*, 2012, vol.87, p. 57-66.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación (Argentine). *Guía del inversor. ¿ Cómo hacer negocios en Argentina ?* [en ligne]. 2012 [réf. du 5 août 2013], 172 p. Disponible sur : www.inversiones.gov.ar/userfiles/guia_del_inversor_0.pdf

Ministerio de Ambiente y Espacios Públicos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. *Informe anual de gestión integral de residuos sólidos urbanos ley n°1854 – año 2008*. Rapport Final [en ligne]. 2008, [réf. du 20 août 2013], 48 p. Disponible sur le site du gouvernement de la ville de Buenos Aires : www.buenosaires.gob.ar

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Argentine). *Argentina Trabaja. Ingreso Social con Trabajo. Ejecución del Programa : Principales Resultados al primer semestre 2011* [en ligne].

2011 [réf. du 23 juillet 2013]. Disponible sur : <http://www.desarrollosocial.gob.ar/ingresosocialcontrabajo/114>

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (Argentine). Presupuesto 2013. Resumen. Buenos Aires : Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 131 p.

MINUJIN Alberto (ed). *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Buenos Aires : Losada, 1992, 300 p.

MOLLENHOFF Clark. *Tentacles of Power*. Cleveland/New York : World Publishing Company, 1965, 415 p.

MOLOTCH Harvey. The City as a Growth Machine : Toward a Political Economy of Place. *American Journal of Sociology*, 1976, n°82, p. 309-332.

MONNET Jérôme. *La ville et son double : images et usages du centre : la parabole de Mexico*. Paris : Nathan, 1993, 224 p.

MONNET Jérôme. Mexique, Amérique latine et Amériques face à la métropolisation et à la mondialisation. Réflexion sur la permanence des cadres de l'action géographique. *Historiens & Géographes*, 2001, n°374, p. 369-378.

MORI MEMORIAL FOUNDATION. *Global Power City index* [en ligne]. 2011, octobre [réf. du 15 août 2013], 20 p. Disponible sur : <http://www.mori-m-foundation.or.jp/english/introduction/index.shtml>

MOTAS GUEDES Patricia, VIEIRA OLIVEIRA Nilson. La democratización del consumo. *Braudel Papers*, 2006, n°19, p. 3-22.

MUNDO Alberto. Transferencias y distribución de recursos a municipios de la Provincia de Buenos Aires - Ejercicio 2006. *RAPdigital* [en ligne]. 2006, n°35 [réf. du 10 janvier 2013], p. 43-74. Disponible sur : http://www.revistarap.com.ar/Derecho/constitucional_e_internacional/municipios/transferencias_y_distribucion_de_recu.html

Municipalidad de Buenos Aires. *Memorias*. 1908-1909.

Municipio de la Matanza. *CARE* [film][en ligne]. 2010 [réf. du 8 mars 2012]. Disponible sur : http://www.youtube.com/watch?v=mxX_YJYZSq4

*MUÑOZ Dante. Actividades de la oficina sanitaria panamericana, en el campo de la contaminación ambiental, en América latina. in Dirección Nacional de Saneamiento (Argentine) (org.). SEMINARIO SOBRE LA CONTAMINACIÓN URBANA (4 ; 1-2 août 1974 ; Buenos Aires). Buenos Aires : Dirección Nacional de Saneamiento, 1974, p. 49-58.

MUÑOZ Ruth, VERBEKE Griselda. El cooperativismo de crédito en Argentina. *Revista de la Cooperación internacional*, 2004, vol. 37, n°1, p. 69-74.

N'KOUNKOU Urbain. *Gestion territoriale des ordures ménagères franciliennes. Le gisement des ordures ménagères, leurs espaces de production : vers une minimisation du flux résiduel*, 355 p. Thèse : Géographie : Université du Mans : 2003.

N'KOUNKOU Urbain. Un dysfonctionnement majeur : les déchets ménagers d'Île-de-France. in BERTRAND Jean-René (dir.). *De la décharge à la déchetterie. Questions de géographie des déchets*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2003, p. 89-122.

NARCISO Anderson. O movimento higienista em foco : perspectivas do sanitário em juiz de fora na primeira república [en ligne]. in Associação Nacional de História (org.). ENCONTRO REGIONAL ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE HISTÓRIA – SEÇÃO MINAS GERAIS (18 ; 2012 ; Mariana (Brésil). [réf. du 5 juin 2013]. Disponible sur: <http://www.encontro2012.mg.anpuh.org/site/anaiscomplementares?impressao>

NAVEZ-BOUCHANINE Françoise (dir.). *La fragmentation urbaine en question : des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale ?* Paris : L'Harmattan, 2002, 412 p.

NCO. Las sesiones comenzaron con un clima de consenso y entendimiento. *NCO* [en ligne]. 2011, 06 avril [réf. du 26 août 2013]. Disponible sur : <http://diarionco.com/hoy/2011/04/06/las-sesiones-legislativas-comenzaron-con-un-clima-de-consenso-y-entendimiento/>

NEGRETTO Gabriel. ¿ Gobierna solo el Presidente ? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina. *Desarrollo Económico*, 2002, vol. 42, n°167, p. 377-404.

NÉGRIER Emmanuel. Les échelles politiques. Etat, pouvoir local et territoire dans la construction de nouvelles institutions métropolitaines en France[en ligne]. in ENTRETIENS JACQUES

CARTIER (17 ; 4-9 octobre 2004, Montréal). La gouvernance métropolitaine. Recherche de cohérence dans la complexité. [réf. du 20 juillet 2013]. Disponible sur : www.vrm.ca/documents/EJC2004_Negrier.pdf

NOVICK Alicia. Le musée social et l'urbanisme en Argentine. in CHAMBELLAND Colette (ed.). *Le musée social en son temps*. Paris : Presses de l'Ecole Normale Supérieure, 1998, p. 331-358.

OFFNER Jean-Marc. « Réseaux » et « *Large Technical System* » : concepts complémentaires ou concurrents ? *Flux*, 1996, n°26, p. 17-30.

OFFNER Jean-Marc. Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts. *Revue française de science politique*, 2006, vol. 56, n°1.

OIM, UNICEF. *Informe sobre el trabajo infantil en la recuperación y el reciclado de residuos*. Rapport final [en ligne]. OIM/UNICEF, 2005 [2 mai 2013], 117 p. Disponible sur : www.unicef.org/argentina/spanish/resources_2925.htm

ORTEGA Y GASSET José. *España invertebrada. Bosquejo de algunos pensamientos históricos*. Madrid : Alianza Editorial, (1921) 1994, 160 p.

OSTROM Elinor. *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge : Cambridge University Press, 1990, 298 p.

OSZLAK Oscar. *Merecer la ciudad : los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires : CEDES/Humanitas, 1991, 303 p.

PADIOLEAU Jean-Gustave. L'action publique urbaine moderniste. *Politiques et management public*, 1991, vol. 9 n° 3, p. 133-143.

PAIVA Verónica. *Cartoneros y cooperativas de recuperadores. Una mirada sobre la recolección informal de residuos. Área Metropolitana de Buenos Aires, 1999-2007*. Buenos Aires : Prometeo, 2008, 199 p.

PAJONI Raúl. *Logiques et pratiques des acteurs de la gestion foncière et de la production immobilière dans les villes des pays en développement. Argentine, la ségrégation compulsive*. Paris : s.n., 1982, 22 f.

PARIZEAU Kate. Un Estudio de la Salud de los Cartoneros de Buenos Aires. Peligro y Desigualdad. in SUÁREZ Francisco, SCHAMBER Pablo (comp.). *Recicloscopio II. Miradas sobre recuperadores urbanos de residuos de América Latina*. Lanús : UNLa/UNGS/Prometeo, 2011, p. 285-315.

PEETERS Benoît, SCHUITEN François. *Brüsel*. Paris : Casterman, 1992, 119 p. (Les Cités Obscures)

PEREC Georges. *Espèces d'espaces*. Paris : Galilée, 1974, 185 p.

*PENSOTTI Alberto *et al.* Investigación sobre las relaciones existentes entre la población afectada y las acciones de saneamiento. in Dirección Nacional de Saneamiento (Argentine) (org.). SEMINARIO SOBRE LA CONTAMINACIÓN URBANA (3 ; 1-2 août 1972 ; Buenos Aires). Buenos Aires : Dirección Nacional de Saneamiento, 1972, p. 183-204.

PERELMAN Mariano. Theorizing Unemployment: Toward an Argentine Anthropology of Work. *Anthropology of Work Review*, 2007, vol. 28, n°1, p. 8-13.

PEREYRA Fernando X. Geología urbana del área metropolitana bonaerense y su influencia en la problemática ambiental. *Revista de la Asociación Geológica Argentina*, 2004, vol. 3, n°59, p. 394-410.

PERTOT Werner. Macri paga más del doble que Córdoba y Rosario. Página/12 [en ligne]. 2012, 4 juin [réf. du 26 août 2013]. Disponible sur : <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-195590-2012-06-04.html>

PETRAZZINI Ben, GUERRERO Agustina. Promoting internet development. The case of Argentina. *Telecommunications Policy*, 2000, n°24, p. 89-112.

PIACQUADIO Antonio. Los números de la basura en el conurbano bonaerense. Conurbanos [en ligne]. 2009, 2 novembre [réf. Du 26 août 2013]. Disponible sur : <http://conurbanos.blogspot.fr/2009/11/los-numeros-de-la-basura-en-el.html>

PICON Antoine. Anxious Landscapes : from the Ruin to Rust. *Grey Room*, 2000, n°1, p. 64-83.

PINEDO Rafael. *Plop*. Buenos Aires : Interzona, 2002, 144 p.

PINSON Gilles. *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Paris : Presses de Science Po, 2009, 420 p.

PÍREZ Pedro, GAMALLO Gustavo. *Basura privada, servicio público*. Buenos Aires : Centro Editor de América Latina, 1994, 78 p.

PÍREZ Pedro. Gestión de servicios y calidad urbana en la Ciudad de Buenos Aires. *EURE (Santiago)*, 1999, vol. 25, n°76.

PLIEZ Olivier. Des jeans chinois dans les rues du Caire ou les espaces discrets de la mondialisation. *Mappemonde* [en ligne]. 2007, n°88 [réf. du 25 août 2013], 14 p. Disponible sur : <http://mappemonde.mgm.fr/num16/articles/art07404.html>

PLIEZ Olivier. Les mondialisations par le bas [en ligne]. in UVSQ (org.). AUX SOURCES DE LA MONDIALISATION : colloque (19-20 septembre 2012 ; Saint-Quentin-en-Yvelines).[réf. du 18 août 2013]. Disponible sur : <http://printemps.hypotheses.org/1121>

POIRIER ELLIOTT Michael. Conflict resolution. in CATANESE Anthony James, SNYDER James. *Urban Planning*. MacGraw Hill : University of Michigan, 1988, p. 159-183.

PORTES Alejandro. La mondialisation par le bas. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1999, n°129, p. 15-25.

PORTO Alberto, URBIZTONDO Santiago. Estudio sobre el servicio de recolección de residuos en la provincia de Buenos Aires. *Cuadernos de Economía*, 1995, n°4, 86 p.

PRÉVÔT-SCHAPIRA Marie-France. Du *welfare* à l'assistance : la décentralisation de l'intervention sociale en Argentine. *Cahiers des Amérique latines*, 1993, n°15, p. 29-50.

PRÉVÔT-SCHAPIRA Marie-France. Du PAN au plan de justice sociale. Les politiques de lutte contre la pauvreté dans les banlieues de Buenos Aires. *Annales de la Recherche Urbaine*, 2000, n°86, p. 132-143.

PRÉVÔT-SCHAPIRA Marie-France. Buenos Aires : Métropolisation et nouvel ordre politique. *Hérodote*, n°101, p. 121-151.

PRÉVÔT-SCHAPIRA Marie-France. Buenos Aires : entre fragmentation sociale et fragmentation spatiale. in NAVEZ-BOUCHANINE Françoise (dir.). *La fragmentation urbaine en question : des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale ?* Paris : L'Harmattan, 2002, p. 195-207.

PRÉVÔT-SCHAPIRA Marie-France. L'affirmation municipale dans le Grand Buenos Aires : tensions et ambiguïtés. *Revue canadienne d'études du développement*, 2003, vol. 14, n°2, p. 151-172.

PRÉVÔT-SCHAPIRA Marie-France. Argentine : une débâcle fédérale. *Critique internationale*, 2003, n°18, p. 23-32.

PRÉVÔT-SCHAPIRA Marie-France. Buenos Aires. Le développement durable à l'épreuve du « Sud ». in RIVIÈRE D'ARC Hélène (dir.). *Centres de villes durables en Amérique latine. Exorciser les précarités ?* Paris : IHEAL, 2009, p. 247-279.

PRIGNANO Ángel. *Crónica de la basura porteña. Del fogón indígena al cinturón ecológico*. Buenos Aires : Junta de estudios históricos de San José de Flores, 1998, 337 p.

QUENAN Carlos, VELUT Sébastien, ALLOU Serge. Introduction. in QUENAN Carlos, VELUT Sébastien (coord.). *Les défis du développement en Amérique latine. Dynamiques socio-économiques et politiques publiques*. Paris : AFD/IdA, 2011, p. 16-17.

QUERRIEN Anne (dir.). *Annales de la recherche urbaine* « Le génie du propre », 1992, n°53, 127 p.

QUIJOUX Maxime. *Néolibéralisme et autogestion. L'expérience argentine*. Paris : Éditions de l'IHEAL, 2011, 280 p. (Travaux et mémoires)

RABEY Mario. *Proyecto Las Quintas de Sarandí* [en ligne]. 2007 [réf. du 11 juillet 2012]. Disponible sur : <http://mariorabeyescritos.blogspot.fr/2007/11/proyecto-las-quintas-de-sarand.html>

RAFFESTIN Claude. Écogénèse territoriale et territorialité [en ligne]. in AURIAC Franck, BRUNET Roger (coord.). *Espace, jeux et enjeux*. Paris : Fondation Diderot/Fayard, 1986, 175-185 p. (Nouvelle encyclopédie des sciences et des techniques) [réf. du 26 juillet 2013]. Disponible sur : <http://archive-ouverte.unige.ch/unige:4419>

RANDLE Patricio (comp.). *Buenos Aires y sus problemas urbanos*. Buenos Aires : OIKOS, 1977, 146 p.

RANDLE Patricio. *Buenos Aires, burocracia y urbanismo : más allá de las autopistas*. Buenos Aires : OIKOS, 1979, 141 p.

RAPOPORT Mario. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Buenos Aires : Emecé, 2005, 1037 p.

RATHJE William, SCHIFFER Michael. *Archaeology*. New York : Harcourt Brace Jovanovitch, 1982, 434 p.

RAWCLIFFE Peter. *Environmental Pressure Groups in Transition. Issues in Environmental politics*. Manchester : University Press, 272 p.

REATO Ceferino. *El gran Botín. El negocio de gobernar la capital*. Buenos Aires : Sudamericana, 1996, 300 p.

REBORATTI Carlos. Le soja et l'Argentine. *Problèmes d'Amérique latine*, 2008, n°70, p. 81-99.

REVAULT D'ALLONES Myriam. *La crise sans fin. Essai sur l'expérience moderne du temps*. Paris : la couleur des idées, 2012, 208 p.

*REY Osvaldo. Porque no se alcanzan las metas en el sector saneamiento? in Administración General de Obras Sanitarias de la Nación (Argentine), Provincia de Santa Fe (org.). CONGRESO ARGENTINO DE SANEAMIENTO (5 ; 14-20 mai 1978 ; Santa Fe). Buenos Aires : Administración General de Obras Sanitarias de la Nación, 1978, p. 697-706.

REYNALS Cristina. De cartoneros a recuperadores urbanos [en ligne]. in Centro de Empreendedorismo Social e Administração Em Terceiro Setor da Fundação Instituto de Administração (Facultade de Economia, Administração e Contabilidade), Universidad de São Paulo De Brasil (org.). RESPUESTAS DE LA SOCIEDAD CIVIL A LA EMERGENCIA SOCIAL. BRASIL Y ARGENTINA COMPARTEN EXPERIENCIAS : séminaire international (4 novembre 2002 ; Buenos Aires). [réf. du 6 juin 2008]. Disponible sur : http://desarrollourbano.caf.com/publicaciones/?type=saneamiento_ambiental

*RISPOLI José *et al.* Contaminación aérea producida por la incineración y la destrucción de los residuos de la ciudad de Buenos Aires. in UNESCO (org.). CONFERENCIA LATINOAMERICANA DE CONTAMINACIÓN DEL AIRE (1 ; 29 octobre-3 novembre 1962 ; Buenos Aires). Brouillon. 9 p.

ROCHER Laurence. *Gouverner les déchets. Gestion territoriale des déchets et participation publique*, 445 p. Thèse : Aménagement de l'espace et Urbanisme : Université de Tours : 2006.

ROCHER Laurence. Les contradictions de la gestion intégrée des déchets urbains. L'incinération, entre valorisation énergétique et refus local. *Flux*, 2008, n°74, p. 22-29.

ROBINSON Jennifer. *Ordinary cities. Between modernity and development*. London : Routledge, 2006, 204 p.

RODRÍGUEZ Alfredo, ESPINOZA Vicente, HERZER Hilda. Urban Research in the 1990s : Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Peru, Uruguay. Proposals for an Agenda. in STREN Richard E (ed). *Urban Research in the Developing World. Volume 3: Latin America*. Toronto : University of Toronto Press, 1995, 298 p.

RODRÍGUEZ María Carla *et al.* *Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros*. Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Investigación Gino Germani, 2007, 92 p. (documentos de trabajo n°49)

RODRÍGUEZ Mónica Viviana. Recuperación y reciclado de hierro en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). in SUÁREZ Francisco, SCHAMBER Pablo (comp.). *Recicloscopio III. Miradas sobre recuperadores urbanos de residuos de América Latina*. Lanús : UNLa/UNGS/Prometeo, à paraître.

ROSEMBERG-LASORNE Muriel. Marketing urbain et projet de ville : parole et représentations géographiques des acteurs. *Cybergeo* [en ligne]. 1997, article 32 [réf. du 17 mai 2011]. Disponible sur : <http://cybergeo.revues.org/1977>

ROSEMBERG-LASORNE Muriel. *Le marketing urbain en question-Production d'espace et de discours dans quatre projets de villes*. Paris : Anthropos, 2000, 181 p.

RUFAT Samuel. Existe-t-il une « mauvaise » résilience ? in DJAMENT-TRAN Géraldine, REGHEZZA-ZITT Magali (dir.). *Résilience urbaines. Les villes face aux catastrophes : recherche et université*. Paris : La Découverte, 2012, 359 p.

SABATÉ Alberto Federico. *El circuito de los residuos sólidos urbanos. Situación en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. San Miguel : UNGS, 1999, 98 p. (Investigación n°5)

SACHS Céline. *São Paulo. Politiques publiques et habitat populaire*. Paris : Maison des Sciences de l'Homme, 1990, 267 p. (Brasilia)

SALAMA Pierre. Argentine : chronique d'une crise annoncée. *Red Celso Furtado* [en ligne]. 2002 [réf. du 28 juin 2013], 6 p. Disponible sur : <http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/salama7.pdf>

SÁNCHEZ GÓMEZ Jorge, ESTRADA NÚÑEZ Ricardo. *Estaciones de transferencia de residuos sólidos en áreas urbanas*. Mexico : Instituto Nacional de Ecología, 1996, 177 p.

SARMIENTO Domingo Faustino. *Facundo. Civilización y Barbarie*. Buenos Aires : Espasa-Calpe Argentina, (1845) 1967, 252 p.

SAUNDERS Clare. The national and the local: relationships among environmental movement organisations in London. *Environmental Politics*, 2007, vol.16, n°5, p. 742-764.

SAVAS Emanuel. *Privatizing the Public Sector. How to Shrink Government*. Chatham : Chatham House Publishers, 1982, 164 p.

SCHAMBER Pablo. *Una aproximación histórica y estructural sobre el fenómeno cartonero en Buenos Aires. Continuidad y nuevas oportunidades entre la gestión de residuos y la industria del reciclaje*. Rapport final [en ligne]. Buenos Aires : Ministerio del Interior (Argentine)/Instituto Nacional de Capacitación Política, 2006 [réf. du 8 octobre 2012], 31 p. Disponible sur : www.mininterior.gov.ar

SCHAMBER Pablo. Modalidades organizativas de los cartoneros. in SCHAMBER Pablo, SUÁREZ Francisco (comp.). *Recicloscopio. Miradas sobre recuperadores urbanos de residuos de América Latina*. Lanús : UNLa/UNGS/Prometeo, 2007, p. 217-220.

SCHAMBER Pablo, SUÁREZ Francisco (comp.). *Recicloscopio. Miradas sobre recuperadores urbanos de residuos de América Latina*. Lanús : UNLa/UNGS/Prometeo, 2007, 324 p.

SCHAVELZON Daniel, RAMOS Jorge. *El caserón de Rosas. Historia y arqueología del paisaje de Palermo*. Buenos Aires : Corregidor, 2009, 256 p.

SCHNEIER-MADANES Graciela (dir.). *L'eau mondialisée. La gouvernance en question*. Paris : La Découverte, 2010, 496 p.

SCHVARZER Jorge. *Martínez de Hoz. La lógica política de la política económica*. Buenos Aires : Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración, 1983, 157 p. (Ensayos y Tesis CISEA n°4)

SCHVARZER Jorge. *Expansión económica del estado subsidiario (1976-1981)*. Buenos Aires : Centro de Investigaciones Sociales sobre la Economía y la Administración, 1982, 141p. (Ensayos y tesis CISEA n°3)

SCHVARZER Jorge. Grandes grupos económicos en la Argentina. *Revista Mexicana de Sociología*, 1995, vol. 57, n°4, p. 191-210.

SCHVARZER Jorge. La crisis en Argentina. El fracaso de un sistema histórico perverso. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 2003, n°74, p. 85-89.

SCIBONA Néstor. Salir a oscuras del cuarto subsuelo. *La Nación* [en ligne]. 2001, 23 décembre [réf. du 26 août 2013]. Disponible sur : <http://www.lanacion.com.ar/210455-salir-a-oscuras-del-cuarto-subsuelo>

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (Argentina). *Pliego de base y condiciones particulares. Proyecto Saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo – Basurales a Cielo Abierto*. Rapport final. Buenos Aires : SAyDS, 2007, 74 p.

SHAMMAH Cinthia. *El circuito informal de los residuos. Los basurales a cielo abierto*. Buenos Aires : Espacio Editorial, 2009, 176 p.

SEMÁN Pablo, MERENSON Silvana, NOEL Gabriel. Historia de masas, Política y Educación en la Argentina. *Clío & Asociados*, 2009, n°13, p. 69-93.

SILVESTRI Graciela. *El color del río. Historia cultural del paisaje del Riachuelo*. Buenos Aires : Prometeo/UNQ, 2004, 376 p.

SILVESTRI Graciela, GORELIK Adrián. Ciudad y cultura urbana, 1976-1999 : el fin de la expansión. in ROMERO José Luis, ROMERO Luis Alberto (ed.). *Buenos Aires, historia de cuatro siglos*. Buenos Aires : Altamira, 2000, p. 461-499.

SISLEN David, SEVILLA Manuel. Argentina: Provisión de Servicios Municipales. Temas y Opciones. *Informe n° 23.685-AR* [en ligne], 2002, vol. 1 [réf. du 8 octobre 2012], 67 p. Disponible sur :

<http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/viewcat.php?cid=2&op=view&cmd=related&id=573>

SMITH Neil. *The new urban frontier : gentrification and the revanchist city*. London : Routledge, 1996, 262 p.

SOJA Edward. *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*. Oxford: Basil Blackwell, 2000, 462 p.

SOLANAS Fernando « Pino ». *Memoria del saqueo* [film]. 2003, 114 minutes.

STRASSER Susan. *Waste and want : a social history of trash*. New York : Henry Holt and Company, 2000, 355 p.

SUÁREZ Francisco. “*Que las recojan y arrojen fuera de la ciudad*”. *Historia de la Gestión de Residuos Sólidos en Buenos Aires*. San Miguel : UNGS, 1998, 36 p.

SUÁREZ Francisco. *Actores Sociales de la Gestión de Residuos Sólidos de los Municipios de Malvinas Argentinas y José C. Paz*, s.p. Maîtrise : Universidad de Buenos Aires : 2001.

SUÁREZ Francisco. *Residuos, territorios, representaciones e identidades. Una mirada sociocultural de los sitios de disposición y de los circuitos de recuperación de residuos Sólidos Urbanos en Buenos Aires*, 325 p. Thèse: Anthropologie: Universidad de Buenos Aires, 2011.

SUÁREZ Francisco *et al.* El reciclado de plástico en la región metropolitana de Buenos Aires. *in* SUÁREZ Francisco, SCHAMBER Pablo (comp.). *Recicloscopio III. Miradas sobre recuperadores urbanos de residuos de América Latina*. Lanús : UNLa/UNGS/Prometeo, à paraître.

SUÁREZ Francisco, SCHAMBER Pablo (comp.). *Recicloscopio II. Miradas sobre recuperadores urbanos de residuos de América Latina*. Lanús : UNLa/UNGS/Prometeo, 2011, 344 p.

SUÁREZ Francisco, SCHAMBER Pablo (comp.). *Recicloscopio III. Miradas sobre recuperadores urbanos de residuos de América Latina*. Lanús : UNLa/UNGS/Prometeo, à paraître.

Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, Dirección provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. *Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires*. La Plata : Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 196 p.

SVAMPA Maristella. *La brecha urbana. Countries y barrios populares*. Buenos Aires : Capital Intelectual, 2004, 111 p. (Claves para todos)

SVAMPA Maristella. Profunda ruptura de las lealtades. *Le Monde Diplomatique*, 2007, n°91.

SVAMPA Maristella. Du « Qu'ils s'en aillent tous ! » à l'exacerbation de la rhétorique national-populaire. *Problèmes d'Amérique latine*, 2011, n°82, p. 77-91.

SWYNGEDOUW Erik. Modernity and Hybridity : Nature, *Regeneracionismo*, and the Production of the Spanish Waterscape, 1890–1930. *Annals of the Association of American Geographers*, 1999, vol. 89, n°3, p. 443-465.

SZAJNBERG Daniela, MANN Marina, ARIAS Santiago. Estrategias de acceso a tierra y vivienda de movimientos sociales con acción territorial en la ciudad de Buenos Aires. *Theomai* [en ligne]. 2005, s.n. [réf. du 27 novembre 2009]. Disponible sur : <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12420824010>

TABEAUD Martine, Grégory HAMEZ. Introduction. *in* TABEAUD Martine, HAMEZ Grégory (dir.). *Les métamorphoses du déchet*. Paris : Publications de la Sorbonne, 2000, p. 9-10.

TABEAUD Martine. Le recyclage du verre à Paris. *in* TABEAUD Martine, HAMEZ Grégory (dir.). *Les métamorphoses du déchet*. Paris : Publications de la Sorbonne, 2000, p. 141-159.

TARR Joel, DUPUY Gabriel (dir.). *Technology and the Rise of the Networked City in Europe and Urban America*. Philadelphia : Temple University Press, 1988, 339 p.

THÉRY Hervé. Franges pionnières d'hier et d'aujourd'hui. in ZAGEFKA Polymnia (dir.). *Amérique Latine*. Paris : La Documentation française, p. 113-129. (Les études de la Documentation française)

THOLONS. *Top 100 Outsourcing destinations. Ranking and Report Overview* [en ligne]. 2013, janvier [réf. Du 15 août 2013], 11 p. Disponible sur : http://www.tholons.com/pages/research_03_fw_landing.html

THUILLIER Guy. Les quartiers enclos à Buenos Aires : la ville privatisée ? *Géocarrefour*, 2006, vol. 81, n°2, p. 151-158.

TOMAS François. Villes d'Amérique latine. Plus grandes que leurs problèmes ? *Revue de Géographie de Lyon*, 1999, vol. 74, n°4, p. 283-289.

TORRES Emmanuel. La ville durable : quelques enjeux théoriques et pratiques. in GERMOND Yves, MATHIEU Nicole (dir.). *La ville durable du politique au scientifique*. Paris : INRA-Quae, p. 57-70.

TORRES Horacio. Cambios socio territoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. *EURE (Santiago)*, 2001, vol. 27, n° 80, p. 35-56.

TRAPERO Pablo. *Carancho* [film]. 2010, 105 minutes.

TRELLES Rogelio. *La ingeniería sanitaria en la República Argentina. Algunos antecedentes para su historia*. Buenos Aires : FIUBA, 1982, 188 p.

TSAYEM DEMAZE Moïse. Les forêts tropicales en marge de la certification forestière. *Bois et forêts des tropiques*, 2008, vol. 62, n° 296, p. 83-98.

TSAYEM DEMAZE Moïse. Arrimer le Nord au Sud pour réduire les émissions de gaz à effet de serre grâce au MDP. *Mappemonde* [en ligne]. 2013, n°109 [réf. du 10 août 2013], 27 p. Disponible sur : <http://mappemonde.mgm.fr/num37/articles/art13101.html>

TUCOULET Carole. *La ville et l'écologie. Le devenir de la pensée urbanistique française du début du XXème siècle à partir de l'exemple de Curitiba (Brésil)*, 313 p. Thèse : Géographie : Université de Pau : 2000.

UGALDE Vicente. Intercomunalidad para la gestión sustentable de residuos y de aguas en México: algunas reflexiones sobre la contractualización de la acción pública local [en ligne]. in CLAD (org.). CONGRESO SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN (11 ; 7-10 novembre 2006 ; Ciudad de Guatemala). CLAD : Caracas, 2006, 13 p.

UGALDE Vicente. *Los residuos peligrosos en México. El estudio de la política pública a través del derecho*. México : Colegio de México, 2008, 526 p.

UGALDE Vicente. La politique de traitement des déchets. in SciencePo (org.). GOVERNING PARIS AND MEXICO : séminaire (27-28 février 2013 ; Paris,). 2013a. Notes personnelles.

UGALDE Vicente. Les inspecteurs d'environnement du parc industriel de El Salto (Jalisco). Un exemple d'application coactive des normes environnementales au Mexique [en ligne]. in IHEAL-CREDA (org.). GÉOGRAPHIE, AMÉNAGEMENT, DÉVELOPPEMENT DURABLE EN AMÉRIQUE LATINE : séminaire (8 mars 2013 ; Paris). 2013b [réf. du 7 avril 2013]. Comptendu disponible sur : <http://www.iheal.univ-paris3.fr/fr/recherche/gaddal-am%C3%A9nagement-et-d%C3%A9veloppement-durable>

Union Européenne. *Charte Européenne des Droits de l'Homme dans la Ville* [en ligne]. 2000 [réf. du 5 novembre 2012]. Disponible sur : <http://www.uclg-cisdp.org/fr/le-droit-a-la-ville/charte-europeenne>

VALLADARES Licia, PRATES COELHO Magda. Urban Research in Latin America: Towards a Research Agenda. *MOST* [en ligne]. 1995, n°4 [réf. du 16 juin 2013], 39 p. Disponible sur le site de l'Unesco: <http://www.unesco.org/most/vallfr.htm>

Varela al día. Escándalo en Berazategui : intendentes contra CEAMSE. *Varela al día* [en ligne]. 2006, 26 octobre [réf. du 26 août 2013]. Disponible sur : <http://www.varelaaldia.com.ar/archivo/escandalo-en-berazategui-intendentes-contra-ceamse>,

VAUTRIN Jean. *Le roi des ordures*. Paris : Fayard, 1997, 276 p.

VELUT Sébastien. *L'Argentine. Des provinces à la nation*. Paris : Presses Universitaires de France, 2002, 296 p.

VELUT Sébastien (coord.). *L'Amérique latine*. Paris : SEDES-CNED, 2005, 365 p.

VELUT Sébastien, ROBIN Silvia. Estado y democracia participativa. Las ciudades de Montevideo y Rosario, una mirada comparativa. in CARRIZO Silvina, GUIBERT Martine, VELUT Sébastien, ROBIN Silvia (ed.). *Le bassin du Río de la Plata : développement régional et intégration régionale*. Toulouse : Presses Universitaires du Mirail, 2009, 555 p.

VELTZ Pierre. *Des lieux et des liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*. La Tour d'Aigues : éditions de l'Aube, 2002, 153 p.

VENERANDA Marcelo. Fuertes recortes de fondos a los intendentes. *La Nación* [en ligne]. 2012, 18 mars [réf. du 26 août 2013]. Disponible sur : <http://www.lanacion.com.ar/1457587-fuerte-recorte-de-fondos-a-los-intendentes>

VERBITSKY Horacio. Asfixia. *Página/12* [en ligne]. 2005, 9 janvier [réf. du 26 août 2013]. Disponible sur : <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-45853-2005-01-09.html>

VIDAL-KOPPMANN Sonia. La expansión de la periferia metropolitana de Buenos Aires. “Villas miseria” y “countries” : de la *ghettización* a la integración de actores en el desarrollo local urbano [en ligne]. in COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA (9 ; 28 mai-1er juin 2007 ; Porto Alegre). [réf. du 5 octobre 2012]. Disponible sur : <http://www.ub.edu/geocrit/9porto/svidal.htm>

VIDELA Eduardo. Un lugar en el mundo para los cartoneros. *Página/12* [en ligne]. 2011, 30 mars [réf. du 26 août 2013]. Disponible sur : <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-165183-2011-03-30.html>

VIEIRA Tamara. No coração do Brasil, uma capital saudável – a participação dos médicos e sanitaristas na construção de Brasília (1956-1960). *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, 2009, n°16, p. 289-312.

VIEIRA DE CAMPOS André Luiz. Politiques internationales (et réponses locales) de santé au Brésil : le service spécial de santé publique (1942-1960). *Canadian Bulletin of Medical History/Bulletin Canadien d'Histoire Médicale*, 2008, vol. 25, n°1, p. 111-136.

VIGARELLO Georges. *Le Propre et le Sale. L'hygiène du corps depuis le Moyen-Âge*. Paris : Le Seuil, 1987, 288 p. (l'Univers historique)

WAGNER Anne-Catherine. L'internationalisation du syndicalisme : obstacles et dynamiques. in MAGNIADAS Jean, MOURIAUX René (dir.). *Le syndicalisme au défi du XXI^e siècle*. Paris : Syllepses, 2008, p. 101-120.

*WALSH Juan Rodrigo. La ley de gestión de RSU. Una prioridad para la Agenda Política de la provincia de Buenos Aires. *Noticias CEAMSE*, 2005, s.n., 31-35 p.

WAPNER Paul Kevin. *Environmental activism and world civic politics*. Albany : SUNY Press, 1996, 236 p.

WORMALD Guillermo, SABATINI Francisco. La guerra de la basura en Santiago : desde el derecho a la vivienda al derecho a la ciudad. *EURE (Santiago)*, 2004, vol. 30, n°91, p. 67-86.

YATES Douglas. *The ungovernable city. The politics of urban problems and policy making*. Cambridge (Etats-Unis) : MIT Press, 1977, 219 p.

YUJNOVSKY Oscar. *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*. Buenos Aires : Grupo Editor Latinoamericano, 1984, 374 p.

*ZEPEDA PORRAS Francisco. Separación de materiales para reuso: primaria, intermedia, final. in CEPIS, OMS, OPS (ed.). *AMBIENTE, SALUD Y DESARROLLO EN LAS AMÉRICAS : symposium (29 juillet-2 août 1974)*. Mexico : CEPIS/OMS/OPS, 6-27 p.

ZLOTOGWIAZDA Marcelo. La clave era el mercado. Página/12 [en ligne]. 2007, 2 septembre [réf. du 26 août 2013]. Disponible sur : <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-90693-2007-09-02.html>

Sitographie complémentaire

Associations professionnelles, associations d'habitants et ONG

ASCE site : www.asce.com

Asociación de Vecinos Autoconvocados y Apartidarios de González Catán (AVAAGC) :

<http://www.vecinoscatan.com.ar/prensa/>

<http://catancontralaceamse.wordpress.com/>

Cartoneando. Site des coopératives de récupérateurs de déchets : www.cartoneando.org.ar

CEMPRE (Brésil) : <http://www.cempre.org.br/>

Foro en Defensa del Río de la Plata : <http://www.fororiodelaplata.com.ar/>

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) : www.farn.org.ar/

Fundación AVINA : www.avina.net

Fundación Garrahan: www.fundaciongarrahan.org.ar

Fundación Metropolitana : metropolitana.org.ar

GAIA : www.no-burn.org/index.php

Global Alliance of Waste Pickers : globalrec.org

Greenpeace : greenpeace.org

Greenpeace Argentine: greenpeace.org/argentina/es

Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR): <http://www.mnccr.org.br/>

New York City Parks (Freshkills) : <http://www.nycgovparks.org/park-features/freshkills-park#tabTop>, consulté le 13 février 2013.

WIEGO : wiego.org

Entreprises de collecte des déchets et de recyclage

Cliba : www.bra.com.ar

Nítida : www.nittida.com.ar

Proactiva/AESA : www.proactiva.es

Covelia : www.covelia.com.ar

Martín y Martín : www.martinymartin.com.ar

Urbaser Argentine : www.urbaser.com.ar

Site ARPET : www.arpet.org

Site Reciclar S.A. : <http://www.reciclarsa.com/>

Roggio : www.roggio.com.ar

Institutions métropolitaines et argentines

Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) : www.acumar.gov.ar

Atlas Ambiental de Buenos Aires: www.atlasdebuenosaires.edu.ar

Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad de Estado (CEAMSE) :
www.ceamse.gov.ar/

Ciudad Autónoma de Buenos Aires : www.buenosaires.gob.ar

Energía Argentina Sociedad de Estado (ENARSA) : www.enarsa.com.ar

Institut de Développement, Urbain, Environnemental et Régional (IDUAR) (Moreno) :
<http://www.moreno.gob.ar/IDUAR/default.aspx>

Ministerio de Desarrollo Social (Argentine). Programme Argentina Trabaja :
<http://www.desarrollosocial.gov.ar/argentinatrabaja/>

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) (Argentine) :

<http://www.ambiente.gob.ar>

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) (Mexique) (Déchets dans la

ZMM) : http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_resumen/08_residuos/cap8.html#2

Universidad Católica Argentina (UCA) : www.uca.edu.ar

Quotidiens locaux, revue et blogs

Ámbito (revue): www.ambito.com

Desafío económico : www.desafioeconomico.com

Diario del Sur del Gran Buenos Aires : www.diariodelsurdelgba.com

Diario NCO : <http://diarionco.com>

Conurbanos (blog) : conurbanos.blogspot.ar

Ekos de Ituzaingo : www.ekosdeituzaingo.com.ar

InfoBae : www.infobae.com

Medio y Medio (portail d'information sur l'environnement) :

<http://www.medioymedio.com.ar> *Varela al Día* : www.varelaaldia.com.ar

Quotidiens nationaux

Clarín : www.clarin.com.ar

La Nación : www.lanacion.com.ar

Página/12 : www.pagina12.com.ar

Annexes

Annexe 1 – Table des sigles et acronymes

Acronyme Sigle	Traduction française utilisée	Langue originelle
ABL	Eclairage, Balayage, Nettoyage (impôt local dans la ville de Buenos Aires)	Alumbrido, Barrido, Limpieza
ACS	-	Actividades de Construcción y Servicios
ACUMAR	Autorité de bassin-versant du Matanza-Riachuelo	Autoridad de CUenca del Río Matanza-Riachuelo
AGCBA	Cabinet public d'audit de la ville de Buenos Aires	Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires
AIDIS	Association Interaméricaine des Ingénieurs Sanitaires	Asociación Interamericana de Ingenieros Sanitarios
ANSES	Administration Nationale de la Sécurité Sociale	Administración Nacional de la Seguridad Social
APrA	Agence de Protection de l'Environnement (Ville de Buenos Aires)	Agencia de Protección del Ambiente
ARPET	Association civile en faveur dy recyclage du PET	Asociación Civil Pro Reciclado del PET
ARS	Association des Déchets Solides	Asociación de Residuos Sólidos
ASCE	Société Américaine des Ingénieurs Civils	American Society of Civil Engineers
AUH	Allocation Universelle par Enfant	Asignación Universal por Hijo
AVAAGC	Association des Habitants de González Catán	Asociación de Vecinos Autoconvocados Apartidarios de González Catán
AVN	Conseil de gestion de Nordelta	Asociación Vecinal de Nordelta
AVU	Huile végétale usagée	Aceite Vegetal Usado
CABA	Ville Autonome de Buenos Aires	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CARE	Centre Environnemental de Recomposition Energétique	Centro Ambiental de Recomposición Energética
CATAC	Confédération Argentine du Transport Automoteur	Confederación Argentina del Transporte Automotor de Cargas
CEAMSE	Coordination Ecologique de l'Aire Métropolitaine Société d'Etat	Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad de Estado
CEDOM	Centre de Documentation de la ville de Buenos Aires	
CEMPRE	Engagement pour le Recyclage	Compromiso EMpresarial Para REciclagem
CGP	Centre de Gestion et de Participation	Centro de Gestión y de Participación
CMV	Commission Municipale du Logement (Ville de Buenos Aires)	Comisión Municipal de la Vivienda
COMCOSUR	Consortium des municipalités du <i>Conurbano</i> Sud	CONsorcio de Municipios del CONurbano SUR
COMIREC	Comité de gestion intégrée du Reconquista	COMIté de Gestión Integrada del río REConquista
CRyOS	<i>Cartoneros</i> , Recupérateurs et Organisation Sociales	Cartoneros, Recuperadores y Organizaciones Sociales
CTA	Centrale des Travailleurs Argentins	Central de Trabajadores Argentinos
EHU	Entité d'Hygiène Urbaine (Ville de Buenos Aires)	Ente de Higiene Urbana
EIA	Agence Internationale de l'énergie	Energy International Agency
ENARSA	Agence argentine de l'énergie	Energía Argentina S.A
EPA	Agence de Protection Environnementale (États-Unis)	Environment Protection Agency
EPH	Enquête Permanente sur les Ménages	Encuesta Permanente de Hogares
FARN	Fondation Environnement et Ressources Naturelles	Fundación Ambiente y Recursos Naturales
FMI	Fonds Monétaire International	International Monetary Fund
GAIA	Alliance Globale pour des alternatives à l'incinération/Alliance Globale Anti-Incinération	Global Alliance for Incinerator Alternatives/Global Anti-Incinerator Alliance
GBA	Grand Buenos Aires	Gran Buenos Aires
GIRSU	Gestion intégrée des déchets solides urbains	Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos
GIZ/GTZ	Agence de coopération allemande	Deutsche Gesellschaft für International Zusammenarbeit (anciennement GTZ)

Acronyme Sigle	Traduction française utilisée	Langue originelle
IAE	Institut Argentin de l'Emballage	Instituto Argentino del Envase
IBT	Confrérie des Transporteurs (Etats-Unis)	International Brotherhood of Teamsters
IDUAR	Institut de Développement Urbain, Environnemental et Régional (municipalité de Moreno)	Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional
IIED	Institut International pour l'Environnement et le Développement	International Institute for Environment and Development
IIRSA	Initiative d'Infrastructures Régionales Sud-Américaine	Iniciativa de Infraestructuras Regionales Sud Americana
IMFC	Institut des Fonds Coopératifs	Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos
INAES	Institut National de l'Association et de l'Economie Social	Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social
INDEC	Institut National des Statistiques et du Recensement	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INTA	Institut National de la Technologie Agricole	Instituto Nacional de la Tecnología Agropecuaria
INTI	Institut National de la Technologie Industrielle	Instituto Nacional de la Tecnología Industrial
ISWA	Association internationale des Déchets Solides	International Solid Waste Association
MAYEP	Ministère de l'Environnement et des Espaces Publics (ville de Buenos Aires)	Ministerio de Ambiente y Espacios Públicos
MDP	Mécanismes de Développement Propre	MDL - Mecanismo de Desarrollo Limpio
MNCR	Mouvement National des <i>Catadores</i> de Matériaux Recyclables	Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis
MTE	Mouvement des Travailleurs Exclus	Movimiento de Trabajadores Excluidos
NBI	Indicateur de la pauvreté	Necesidades Básicas Insatisfechas
OIM	Organisme International pour les Migrations	-
OMS	Organisation Mondiale de la Santé	-
ONU	Organisation des Nations Unies	-
OPDS	Organisme Provincial pour le développement durable	Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable
OPS	Organisation Panaméricaine de la Santé	Organización Panamericana de la Salud
PET	PolyEthylène Theréftalate	-
PyMEs	Petites et Moyennes Entreprises	Pequeñas y Medianas Empresas
RMBA	Région Métropolitaine de Buenos Aires	Región Metropolitana de Buenos Aires
SAyDS	Secrétariat national de l'Environnement et du Développement durable (Argentine)	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable
SEMARNAT	Secrétariat de l'Environnement et des Ressources Naturelles (Mexique)	Secretaria del Medio Ambiente y de Recursos Naturales
SENABA	Service National des Déchets	Servicio Nacional de BASuras
SMAyDS	Secrétariat municipal de l'Environnement et du Développement durable	Secretaría Municipal de Ambiente y Desarrollo Sustentable
SUTECBA	Syndicat Unique des Travailleurs et des Employés de la ville de Buenos Aires	Sindicato Único de los Trabajadores y Empleados de la Ciudad de Buenos Aires
SyUSA	Assainissement et Urbanisation Société Anonyme	Saneamientos y Urbanización Sociedad Anónima
TBA	entreprise Trains de Buenos Aires	Trenes de Buenos Aires
TSG	Taxe sur les Services Généraux (impôt local dans la province de Buenos Aires)	Tasa sobre Servicios Generales
UCA	Université Catholique Argentine	Universidad Católica Argentina

Acronyme Sigle	Traduction française utilisée	Langue originelle
UCRUS	Union des Classificateurs de Déchets Solides	Unión de Clasificadores de Residuos Urbanos Sólidos
Unesco		
Unicef	Fonds International des Nations Unies pour l'Enfance	United Nations International Children's Emergency Fund
UOEM	Union des Ouvriers et des Employés Municipaux	Unión de Obreros y Empleados Municipales
VFH	Evaluation Fiscale Homogène	Valuacion Fiscal Homogenea
W2E	-	Waste to Energy
WB	Banque Mondiale	World Bank
WIEGO	Femmes dans l'emploi informel. Globaliser et s'organiser	Women in Informal Employment. Globalizing and Organizing
ZMM	Zone Métropolitaine de Mexico	Zona Metropolitana de México

Annexe 2

Corpus législatif

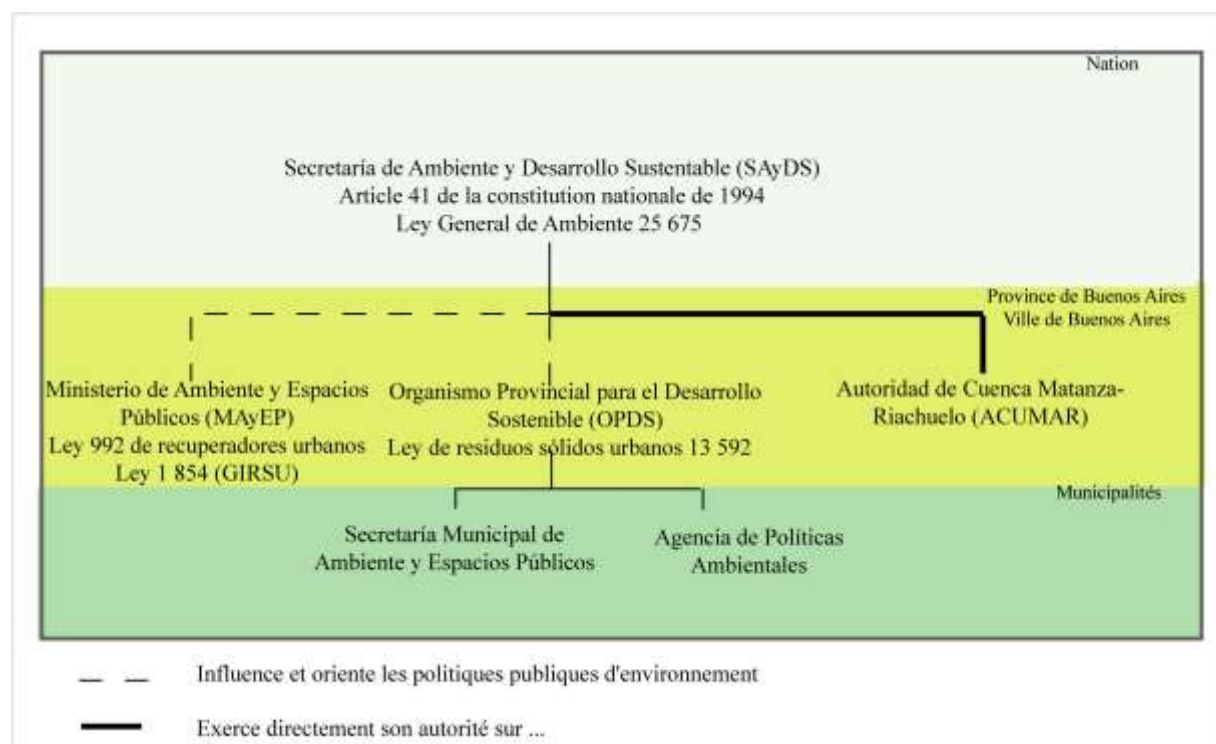
Ley 25 675: Ley General de Ambiente (Nación) : sanctionnée le 6 novembre 2002, promulguée le 27 novembre 2002.

Ley 1 854 : Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) « Basura Cero» (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) : sanctionnée le 24 novembre 2005, promulguée le 12 janvier 2006

Ley de recuperadores urbanos n°992 (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) : sanctionnée le 12 décembre 2002, promulguée le 29 janvier 2003.

Ley 13 592 : ley de residuos sólidos urbanos (Provincia de Buenos Aires) : 2007

Constitution nationale de 1994



Organigramme de la gestion de l'environnement et des déchets à Buenos Aires

Annexe 3

Lexique

Asentamiento : quartier informel organisé.

Carrero : petit opérateur qui collecte les déchets dans une charrette à bras ou à cheval moyennant quelques pesos, puis les déverse dans des décharges à ciel ouvert.

Cartonero : récupérateur de matières premières secondaires (Argentine).

Catador : récupérateur de déchets (Brésil).

Ciruja : chiffonnier (Argentine)

Defensor/ Defensoría: médiateur. Tous les niveaux político-administratifs en ont un.

Galponero : responsable d'un entrepôt de matières premières secondaires.

Lixiviats : produits liquides de la décomposition des déchets.

Ñoquis : employé municipal fictif. En Argentine, le 29^{ème} jour du mois, il est courant de manger des *gnocchi*, un plat d'origine italienne, et peu onéreux, symbole de l'attente de la paye à venir. Par extension, les *ñoquis* sont dans le langage courant ces employés qui ne se présentent au travail que pour recevoir leur salaire mensuel.

Pepenador : récupérateur de déchets (Mexique).

Portègne : habitant de la ville de Buenos Aires.

Proceso de Reorganización Nacional : ou Proceso. programme lancé par la junte militaire lors de son accession au pouvoir en 1976.

Puntero : intermédiaire politique entre les quartiers informels et les municipalités.

Rudologie : Science des déchets. Le terme est un néologisme inventé par Jean Gouhier en 1972 et provient du latin rudus (décombres). L'équivalent anglais est *garbology* (de *garbage*, détrit) et l'équivalent espagnol *basurología* (de *basura*, ordures).

Scrap : déchets produits par les établissements industriels, en très grandes quantités.

Sociedad de Fomento : sociétés locales de la promotion de la vie de quartier, et constituent dès 1910 des relais entre la municipalité et les habitants qui réclament l'accès aux services urbains.

Villa : quartier informel.

Zabbalin : récupérateur de déchets (Egypte).

Annexe 4

Entretiens

	Nom	Fonction	Date
Institutions et entités politico-administratives			
CEAMSE	DOBLER Nicolas	Botaniste de Villa Domínico	28 juin 2010
	GEROLA Graciela	Responsable de l'impact environnemental	2 août 2010
	KOUTOUDJIAN Adolfo	Responsable de la planification territoriale	26 avril 2010
			27 février 2008
	ROSSO Marcelo	Gérant des opérations	19 février 2008
	SARAFIÁN Rosalba	Ingénieur	11 septembre 2009
ENARSA	SEISDEDOS Gustavo	Energies Alternatives (ENARSA)	27 juin 2011
INTI	FROMANN Johannes	Détaché de l'agence de coopération allemande GTZ (INTI)	2 mai 2011
	GONZÁLEZ Hector	Responsable du programme du recyclage des déchets (INTI)	17 avril 2008
Municipalité	? Irina	Direction des services publics (Municipalité de Morón)	21 mars 2011
	AMAYA Carolina	Coordinatrice des coopératives à l'IDUAR (Municipalité de Moreno)	20 mai 2011
	CORRADO Hector	Directeur d'hygiène urbaine (Municipalité Lomas de Zamora)	23 février 2009
	DEINA Oscar	Directeur de l'environnement et de l'hygiène urbaine (Municipalité de Berazategui)	17 novembre 2008
	FERRARESI Jorge	Directeur de l'hygiène urbaine (Municipalité d'Avellaneda)	16 octobre 2008
	JILEK Ricardo	Directeur de l'hygiène urbaine (Municipalité de Lanús)	19 février 2009
	LANZETTA Maximo	Directeur de l'Agence de Politiques Environnementales (Municipalité d'Almirante Brown)	4 mai 2010
			13 février 2008
	LORENZO Lautaro	Secrétaire de l'environnement et du développement durable (Municipalité d'E. Echeverría)	25 août 2011
	MICIELI Alejandro	Directeur de l'IDUAR (Municipalité de Moreno)	5 mai 2011
	MONTESANO Hugo	Sous-directeur d'hygiène urbaine (Municipalité de Gral. San Martín)	18 septembre 2008
	Municipalité de Morón Réunion conjointe	Guillermo MARTINEZ (planification territoriale)	30 octobre 2008
		Martina PARRA (développement social)	
		Daniel LARRACHE (planification stratégique)	
		MOSQUEIRA Gustavo (Hygiène urbaine)	
		Virgina PIMENTEL (ONG Abuela Naturaleza)	
	NAVARRO Daniel	Secrétaire des Travaux Publics (Municipalité de Moreno)	14 juin 2011
	OLIVARES Claudio	Secrétaire des services urbains (Municipalité de Quilmes)	20 février 2009
	PARRA Marina	Directrice des politiques environnementales (Municipalité de Morón)	12 avril 2011
	PIACQUADIO Antonio	Sous-secrétaire de l'Environnement et du Développement Durable (Municipalité de La Matanza)	27 avril 2011
			28 avril 2010
			11 novembre 2008
	SUÁREZ Silvia	Directrice de l'Hygiène Urbaine et de l'Environnement (Municipalité de Vicente López)	6 novembre 2008
	TRIPOLI Alberto	Directeur de l'hygiène urbaine (San Isidro)	7 octobre 2008
			22 mars 2011
	VILLALBA Leticia	Secrétaire de l'Environnement (Municipalité de Tigre)	14 mars 2009

	Nom	Fonction	Date
Institutions et entités politico-administratives (suite)			
Ville de Buenos Aires	? Maximiliano	Direction des coopératives du gouvernement de la ville autonome de Buenos Aires	20 mai 2010
	? Maximiliano	Direction des coopératives du gouvernement de la ville autonome de Buenos Aires	1er août 2010
	?Mabel	Coordinatrice de route de la coopérative El Amanecer de los Cartoneros (MTE)	18 mai 2010
	BOFFI LISSIN Ricardo	Directeur socioculturel du CGP 13 (Ville de Buenos Aires)	7 mars 2009
	BRAILOVSKY Antonio	Ex-Defensor del Pueblo pour l'environnement (Ville de Buenos Aires)	13 février 2009
	CIROLI Horacio	Responsable à la Réserve Ecologique (Ville de Buenos Aires)	10 juin 2006
	COCANA Ester	Directrice socioculturelle du CGP13 (Ville de Buenos Aires)	16 avril 2008
	FLORES ALLENDE Luis	Ex-secrétaire d'hygiène urbaine à la municipalité de Buenos Aires (1984-1989)	2 août 2011
	FLORES ALLENDE Luis	Responsable de l'hygiène et de la sécurité au travail dans l'entreprise CLIBA	2 août 2011
	LIZAZO Esteban	Responsable de la Direction Générale du Recyclage (Ville de Buenos Aires)	19 mars 2008
	PARDO Ruben, CARIBONI Felix, RISSO Antonella	Cellule recherche de la DeGeLim (Ville de Buenos Aires)	9 avril 2008
	PAZOS Norberto	Président du plan estratégico para la ciudad de Buenos Aires	15 août 2011
	RISSO Antonella	Agence des Politiques Environnementales (APrA) (Ville de Buenos Aires)	22 avril 2008
	TERMINE Alberto	Responsable de la Direction Générale de Nettoyage (Ville de Buenos Aires)	27 mars 2009
	VAZQUEZ BLANCO Juan Manuel	Ex-employé de l'Ente Regulador de Servicios Públicos (Ville de Buenos Aires)	6 mars 2008
	VELASCO Juan Manuel	Député chargé de mission auprès du Ministre de l'Environnement et des Espaces Verts (Ville de Buenos Aires)	27 août 2010
	VELASCO Juan Manuel	Député président du parti Iniciativa Verde	11 mars 2008
	VENSENTINI Marcelo	Directeur de la fundacion ambiente y sociedad	13 mars 2008
	VENSENTINI Marcelo	Ex-ministre de l'environnement et des espaces publics (Ville de Buenos Aires)	14 mars 2008
Nation	MOYANO Liliana	Responsable des comptes des activités de gestion des déchets - Ministère national de l'Economie	01 avril 2011
OPDS	CILENTA Gustavo	Responsable du secteur des énergies renouvelables à l'OPDS	28 juin 2011
	SUÁREZ Paulo	Directeur des déchets à l'OPDS (Province de Buenos Aires)	27 août 2010
	TABORDA Oscar	Ex-directeur des déchets à l'OPDS (Province de Buenos Aires) (mandat Daniel Scioli)	6 mai 2011

	Nom	Fonction	Date
ONG et associations professionnelles			
Association d'habitants	BALDACCINI Nieves	Forum de Défense du Rio de la Plata	23 août 2010
	FRUTOS Celia	Association des Habitants de González Catán (AVAAGC)	30 juillet 2010
	PIMENTEL Virginia	Responsable de l'ONG Abuela Naturaleza	11 septembre 2008
ONG professionnelle	FELISETTI Roberto	Directeur de la Fundación Ambiente y Sociedad	15 mars 2008
	CARIBONI Felix	Greenpeace (Argentine)	23 juillet 2010
	PUJÓ Lorena	Greenpeace	5 mai 2011
		Greenpeace	6 mars 2008
	QUISPE Carina	FARN	28 février 2008
			11 juin 2010
	ROQUE Gonzalo	Directeur d'AVINA	19 mars 2008
	GAVILAN Patrica	Présidente de la Fondation Garrahan (Hôpital Garrahan)	16 juin 2011
Association professionnelle	ROLLANDI Ricardo	Directeur d'ARS Argentina	3 octobre 2008

Nom	Fonction	Date
Coopératives		
?Alfredo	Récupérateur de la coopérative El Álamo	20 mars 2008
HERRERA Valentin Jorge OLMEDO	Coordinateurs des Coopératives Reciclando Sueños et del Oeste	18 mars 2008
JALIL Edgardo	Coopérative de gestion des déchets Creando Conciencias (Tigre/Nordelta)	25 juin 2010
LESCANO Cristina	Coordinatrice de la coopérative El Ceibo	22 avril 2008
		8 mars 2009
		20 mai 2011
LOTO Marcelo	Coordinatrice de la coopérative Reciclando Sueños (La Matanza)	18 avril 2009
MADRE SELVA	Coordinatrice	1 août 2010
MONTIEL Oscar	Coordinateur du Movimiento Cartonero de la Matanza (MOCAR)	14 mars 2008
MONZÓN Francisco	Coordinateur de la cooperativa Ecológica del Bajo Flores (CERBAF)	5 mars 2008
NIZ Ricardo "Coco"	Coordinateur de la coopérative Padilla - Barrio de los Andes	17 avril 2009

	Nom	Fonction	Date
Entreprises de collecte et de construction de la ville			
Collecte	AMERI Santiago	Gérant de de l'entreprise Urbasur (Ville de Buenos Aires)	10
	ANANIA Gabriela	Responsable des relations publiques de l'entreprise CLIBA (Ville de Buenos Aires)	10 avril 2008
	CHOCANO Carlos Adán	Président de l'entreprise Urbaser S.A. Argentina (filiale d'ACS)	26 juillet 2011
	LESCANO Larisa	Responsable des relations publiques de l'entreprise AESA (Ville de Buenos Aires)	17 avril 2008
	PEREYRA Ignacio	Responsable des relations publiques (Groupe Roggio)	2 août 2011
	THORNTON Gisela	Responsable des Relations publiques de l'entreprise Integra (Ville de Buenos Aires)	11 avril 2008
Commerce	WOPR Omar	Gestion des coûts dans le groupe commercial Carrefour	3 septembre 2010
Contrôle	GONZÁLEZ Gisela	IATASA	25 septembre 2008
Immobilier Oficina Urbana	CONVERTI Roberto	Directeur du cabinet d'architectes-urbanistes Oficina Urbana	2 juin 2010
			17 mars 2011
	MARTINEZ Ezequiel	Architecte au cabinet d'architectes-urbanistes Oficina Urbana	23 août 2010
Immobilier Puerto Madero	GARAY Alfredo	Corporation Puerto Madero (Ville de Buenos Aires)	7 mai 2010
Immobilier Nordelta	GUERCHI Gustavo	Coordinateur de la gestion différenciée des déchets à Nordelta	25 juin 2010
	MUÑIZ Horacio	Nordelta (AVN)	28 avril 2009
	SEGURA Pedro	Nordelta (AVN)	28 avril 2009

Nom	Fonction	Date
Création du CEAMSE et du cinturón ecológico		
BELLUCCI Alberto	Ex-responsable des expropriations au CEAMSE (1979-1983)	11 juin 2010
DELLA PAOLERA Claude	Ex-gérant des opérations au CEAMSE (1977-1984)	20 juillet 2010
LAURA Guillermo	Fondateur du CEAMSE	24 juin 2010
	Directeur de la fondation Autopistas Inteligentes	
PEÑA José María	Directeur du Museo de la Ciudad	12 août 2010
	Responsable du patrimoine de la ville de Buenos Aires dans les années 1960-1970	

Nom	Fonction	Date
Chercheurs et professeurs		
ABBA Artemio	Urbaniste et architecte (UBA)	22 juin 2011
BAER Luis	Géographe et économiste (UBA)	20 mars 2011
BLANCO Jorge	Géographe spécialiste des transports dans la RMBA (UBA)	13 juin 2011
CITTADINO Alejandro	Professeur à la faculté de Sciences Exactes et Naturelles (UBA)	11 mars 2011
DI PACE Maria	Professeur d'écologie urbaine à la UNGS	24 août 2010
	Ex-chargée de mission à la CEAMSE (1983-1984)	
MATTEUCCI Silvia	Groupe GEPAMA - Faculté d'Architecture de design et d'urbanisme (UBA)	13 juillet 2010
PASSALACQUA Eduardo	Historien	11 août 2010
SCHAMBER Pablo	Membre du ministère de l'environnement de la nation - professeur à Lanus	5 février 2008
SCHAVELZON Daniel	Archéologue urbain (UBA)	juin 2010
SUÁREZ Francisco	Anthropologue (UNGS)	24 mars 2011

Annexe 5

Visites

Type de visite	Remarques	Lieu	Date
Audience Publique sur le service de collecte des déchets recyclables et non-recyclables		Ministère de l'environnement et des espaces publics de la ville de Buenos Aires)	28 juillet 2010
Audience Publique sur les contrats de collecte des déchets		Législature de la ville de Buenos Aires)	1er octobre 2008
Barrio Ejército de los Andes	Avec la coopérative Padilla	Tres de Febrero	17 avril 2009
Centre de tri et de conditionnement des plastiques des Trentins	avec l'INTI	Escobar/Tigre	26 mars 2008
Centre Vert de la coopérative El Ceibo		Ville de Buenos Aires	14 juin 2011
Centre Vert de la coopérative El Ceibo		Ville de Buenos Aires	22 mars 2008
Commission d'hygiène publique CGP 1		Ville de Buenos Aires	24 avril 2008
Commission d'hygiène publique CGP14		Ville de Buenos Aires	21 avril 2008
Décharges	avec le directeur de l'Agence des Politiques Environnementales	Almirante Brown	03 avril 2008
El Amanecer de los Cartoneros (MTE)	Observation du travail dans la ville de Buenos Aires	Ville de Buenos Aires	18 mai 2010
Espacio InterCuecas	Réunion mensuelle	Ville de Buenos Aires	19 mars 2011
Etilplast	Avec l'INTI	Tigre	22 septembre 2008
Journée GAIA/GreenPeace sur les nouvelles alternatives pour la gestion durable des déchets		Ville de Buenos Aires	8 juin 2011
Marché Central	Visite organisée par la faculté d'Agronomie (UBA)	La Matanza	20 avril 2011
Observation participante à El Ceibo		Ville de Buenos Aires	15 et 17 mars 2008
Parcour des principales décharges La Matanza	Organisée par le secrétariat de l'environnement et du développement durable (Municipalité de La Matanza)	La Matanza	16 novembre 2008
Parcours à La Matanza	Organisée par le secrétariat de l'environnement et du développement durable (Municipalité de La Matanza)	La Matanza	28 avril 2010
Parcours de la décharge du Polideportivo Paragayo à La Matanza	Organisée par le secrétariat de l'environnement et du développement durable (Municipalité de La Matanza)	La Matanza	2 mai 2009
Parcours des Ecopuntos	avec le directeur de l'Agence des Politiques Environnementales	Almirante Brown	04 mai 2010

Type de visite	Remarques	Lieu	Date
Parcours des micro-décharges à La Matanza	Organisée par le secrétariat de l'environnement et du développement durable (Municipalité de La Matanza)	La Matanza	10 mai 2009
Promenade environnementale	Avec le Forum de Défense du Río de la Plata	Wilde (Avellaneda/Quilmes)	13 mars 2010
RBA Ambiental/ECOPOR	Entreprise de collecte et de purification de l'Huile Ménagère Usagée (AVU)	Malvinas Argentinas	28 juin 2011
Reciclando Sueños (La Matanza)	Avec Enrique	La Matanza	9 avril 2009
Reciclando Sueños (La Matanza)	Observation participante à l'entrepôt	La Matanza	18 avril 2009
Reciclando Sueños/Cooperativa del Oeste	Observation participante	Ville de Buenos Aires	01 avril 2008
Réserve écologique		Ville de Buenos Aires	10 juin 2010
Site d'enfouissement technique de Villa Domínico	CEAMSE	Villa Domínico	30 avril 2010
Site d'enfouissement technique de Villa Domínico	CEAMSE (avec son botaniste)	Villa Domínico	28 juin 2010
Site d'enfouissement technique de Norte III	CEAMSE	San Miguel	6 mai 2010
Site d'enfouissement technique de Norte III	CEAMSE	San Miguel	19 février 2008
Soupe populaire Barrancas de Belgrano		Ville de Buenos Aires	20 mars 2008
Villa La Cárcova	organisée par la direction de l'hygiène urbaine	Gral. San Martín	25 septembre 2008

Annexe 6

Bibliothèques consultées

Centre de documentation
Général/universitaire
Bibliothèque Nationale Argentine
Congrès National (Congreso)
Faculté des Sciences Exactes et Naturelles (UBA)
Ministère de l'Enseignement (Biblioteca Nacional de Maestros)
Université Nationale General Sarmiento (UNGS)
Spécialisé
Bibliothèque Historique de la Ville de Buenos Aires
Direction Générale de l'Information et des Archives Législatives de la ville autonome de Buenos Aires (CEDOM)
Chambre de Commerce (Bolsa de Comercio)
CEAMSE
Ministère National de l'Economie (Mecon)
Secrétariat National de l'Environnement et du Développement Durable (SAyDS)
Secrétariat de la Transparence Institutionnelle et du Contrôle de la Gestion(Morón)
Société Centrale des Architectes

Annexe 7

Quartiers de la ville autonome de Buenos Aires



Table des cartes

Carte 1. Localisation de la métropole de Buenos Aires dans le Cône Sud.....	16
Carte 2. Divisions politico-administratives de la métropole de Buenos Aires.....	25
Carte 3. Partis politiques dans la métropole de Buenos Aires.....	34
Carte 1.2. Géologie de la région métropolitaine de Buenos Aires	55
Carte 1.3. Les reconfigurations de la géographie des déchets (1984-2010)	57
Carte 1.4. Fragmentation et vulnérabilité socio-environnementale métropolitaines	63
Carte 1.5. Les <i>villas</i> dans la région métropolitaine de Buenos Aires	67
Carte 1.6. Taux de variation de la production de déchets par municipalité (1996- 2010).....	77
Carte 1.7. Structure centre-périphérique de la production de déchets.....	79
Carte 1.8. Deux associations inter-municipales dans le <i>conurbano</i> de Buenos Aires	99
Carte 1.9. Les microdécharges (<i>esquinas crónicas</i>) à La Matanza (2009)	110
Carte 1.10. Un triple portrait des décharges du <i>conurbano</i>	113
Carte 1.11. La disparité des budgets municipaux consacrés à la collecte.....	140
b- Service en régie et délégation de service	141
Carte 1.12. L'évolution du découpage des zones de collecte dans la ville de Buenos Aires	142
Carte 1.13. Les entreprises de collecte dans le <i>conurbano</i> (2011).....	145
Carte 1.14. La localisation des activités de gestion de déchets de l'entreprise Urbaser dans le monde en 2012..	149
Carte 2.1. La métropolisation des déchets à Buenos Aires (1870-1977).....	217
Carte 2.2. Les territoires des <i>cartoneros</i> en 2001	241
Carte 2.3. Les effets de la crise de 2001 dns la métropole	243
Carte 2.4. Greenpeace et le programme Zéro Déchets dans le monde	275
Carte 3.1. Localisation des principales coopératives de récupérateurs de Buenos Aires	299
Carte 3.2.Des paires de quartiers dans la métropole.....	315
Carte 3.3. Dans la ville de Buenos Aires, les territoires des coopératives.....	318
Carte 3.4. L'institutionnalisation de la collecte sélective dans la ville de Buenos Aires	331
Carte 3.5. Isolignes des prix de l'immobilier dans le Grand Buenos Aires (Baer, 2011 : 217)	346
Carte 3.6. Végétation du littoral du Río de la Plata en 1864.....	360
Carte 3.7. Le nouveau site d'enfouissement, une idée de projet itinérante	370

Table des encadrés

Encadré 1. L'ACUMAR : Les débuts difficiles d'une entité transjuridictionnelle.....	105
Encadré 2. Carlos María della Paolera, passeur d'urbanisme	190
Encadré 3. Les pères du <i>cinturón ecológico</i>	215
Encadré 4. Les principaux acteurs des débats à la législature de Buenos Aires	258
Encadré 5. Présentation factuelle des trois cas d'étude	341

Table des figures

Figure 1.1. Le fonctionnement de la gestion des déchets dans la métropole de Buenos Aires	45
Figure 1.2. Un site d'enfouissement technique en coupe	52
Figure 1.3. Pré-collecte des déchets ménagers à Villa La Cárcova (Gral. San Martín) (2008).....	71
Figure 1.4. Les <i>ecopuntos</i> à Almirante Brown (2010).....	73
Figure 1.5. Trois volumes de décharges à proximité du Marché Central (2008-2009).....	108
Figure 1.6. Un lieu de la mondialisation « par le bas ».....	121
Figure 1.7. Montée en généralité de la controverse à González Catán	132
Figure 1.8. Deux exemples de politiques publiques municipales de recyclage	168
Figure 2.1. « Buenos Aires is the world in one city », réclame pour le crédit agricole argentin.....	194
Figure 2.2. La ceinture verte autour de Buenos Aires (CEAMSE-b, 1980).....	221
Figure 2.4. Alternance politique et cadre législatif de la gestion des déchets dans la ville et la province de Buenos Aires (2002 – 2010).....	253
Figure 2.5. Composition de l'hémicycle de la législature de la ville de Buenos Aires (2002).....	258
Figure 2.6. La nouvelle configuration du service de gestion des déchets à l'issue de la crise de 2001	285
Figure 3.2. La collecte sélective dans le quartier fermé de Nordelta	334
Figure 3.3. Image de synthèse du projet Nueva Costa del Plata (Oficina Urbana, 2010)	343
Figure 3.4. Norte III, ou les ingrédients d'une <i>landmark</i> exemplaire (2008 et 2010).....	355
Figure 3.5. La construction d'un lieu argument face à la Nueva Costa del Plata.....	378

Table des graphiques

Graphique 1.1. Evolution de la production de déchets et du PIB argentin (1990-2008)	78
Graphique 1.2. Production de déchets de la ville de Buenos Aires et de la région métropolitaine (%) (1980-2011)	91
Graphique 1.3. Financement extraordinaire de la CEAMSE (en pesos) (2002-2009)	95
Graphique 1.4. La part minime des déchets dans les activités de l'entreprise Urbaser (2012)	147
Graphique 2.1. Pauvreté et chômage dans le Grand Buenos Aires (1993-2003)	238
Graphique 2.2. Composition des déchets dans la ville de Buenos Aires (1971-2010)	247
Graphique 3.1. L'évolution des prix de quelques matières premières (en pesos)	307

Table des photos

Photo 1.1. <i>Volquetes</i> dans la municipalité d'Almirante Brown (2010).....	59
Photo 1.2. <i>Volquetes</i> entreposés dans la décharge du Marché Central (2009)	119
Photo 1.3. Un graffiti à González Catán : « La CEAMSE nous tue !!! » (2008)	128
Photo 1.4. La « cordillère de la CEAMSE » à González Catán (2008)	131
Photo 1.5. Une manifestation au centre de La Matanza (San Justo) (2009)	133
Photo 1.6. Le poulpe Covelia : personnification d'une entreprise tentaculaire ? (Desafío Económico, 2011)	152
Photo 2.1. - Quema et <i>Quemeros</i> (Archivo General de la La Nación, s.d.)	209
Photo 2.2. La construction du Camino al Buen Ayre (CEAMSE-b, 1979)	219
Photo 2.3. Vue aérienne de la construction du site de Villa Domingo (CEAMSE-b, 1979).....	225
Photo 2.4. La flotte de camions de Manliba (CEAMSE-b, 1982)	232
Photo 2.5. Le départ (Clarín, 2002).....	244
Photo 3.1. L'entreprise de cellulose Smurfit-Kappa à Wilde (2010).....	306
Photo 3.2. Une récupératrice de la coopérative El Ceibo à Palermo. (2008)	317
Photo 3.3. Camion et entrepôt de Reciclando Sueños (La Matanza) (2009).....	320
Photo 3.4. Couvercle gris et couvercle orange (2008)	327
Photo 3.5. La réserve écologique (Ville de Buenos Aires) (2009).....	362
Photo 3.6. Les habitants de González Catán contre le CARE (Clarín, 2010).....	366
Photo 3.7. Après la décharge. Un espace vert en devenir ? (2011)	387

Tableaux

Tableau 1.1. Deux inventaires des décharges dans le Grand Buenos Aires (CEAMSE) et dans le bassin-versant du Matanza-Riachuelo (ACUMAR).....	106
Tableau 1.2. La difficile coordination des inventaires (2004-2011).....	109
Volume et nombre de décharges dans le bassin-versant du Matanza-Riachuelo	109
Tableau 1.3. Principaux composants dangereux repérés dans les décharges du bassin-versant du Matanza-Riachuelo	111
Tableau 1.4. Maux et nombre de malades relevés à González Catán (2004).....	124
Tableau 1.5. Nombre d'habitants et municipalités desservis par les entreprises de collecte des déchets privées dans la métropole de Buenos Aires (2012)	146
Tableau 2.1. Trois métropoles latino-américaines dans les années 1970	184
Tableau 2.2. Les problèmes de Buenos Aires à la veille du Mondial de football 1978	187
Tableau 2.3. Promotion du <i>cinturón ecológico</i> dans les quotidiens argentins (1976-1978)	212
Tableau 2.4. Le verrouillage législatif du système métropolitain des déchets du CEAMSE	226
Tableau 3.1. Les principales coopératives de récupérateurs de la métropole de Buenos Aires.....	298

Table des matières

RESUME.....	3
ABSTRACT	5
RESUMEN.....	7
REMERCIEMENTS.....	9
SOMMAIRE.....	11
INTRODUCTION GENERALE.....	15
PREMIERE PARTIE	43
LE SERVICE URBAIN DE GESTION DES DECHETS DANS UNE METROPOLE FRAGMENTEE	43
INTRODUCTION DE LA PREMIERE PARTIE	44
CHAPITRE 1	47
LE FONCTIONNEMENT DU SERVICE DANS LA METROPOLE DIVISEE.....	47
A- <i>Un système métropolitain d'enfouissement des déchets</i>	48
1- Le système sociotechnique d'enfouissement	48
2- La crise des infrastructures	53
3- Les décharges à ciel ouvert	59
B- <i>La collecte des déchets, un service universel ?</i>	64
1- Les flux de la collecte des déchets	65
2- Les dispositifs de régulation locale	69
C- <i>Le problème du financement du service</i>	74
1- La production de déchets dans la métropole	75
2- Les enjeux de financement du service	80
3- Un enjeu de redistribution.....	82
CHAPITRE 2	87
LA METROPOLISATION DES DECHETS DANS LE CONURBANO.....	87
A- <i>Les fragilités du système CEAMSE : du centre vers le conurbano</i>	88
1- L'accès au service d'enfouissement, face à un système fiscal inéquitable.....	89
2- Les transferts implicites : des transferts de risques ?	93
3- Les associations inter-municipales: une mise en échec de la CEAMSE ?	97
B- <i>Les décharges à ciel ouvert, moyen de l'intégration métropolitaine</i>	102
1- Des poids et des mesures. Les inventaires de décharges	103
2- La répartition des compétences de financement.....	114
3- La décharge du Marché Central, espace de moindre gouvernance	117
C- <i>Les protestations contre les sites d'enfouissement</i>	122
1- Une argumentation autour de l'environnement et de la santé	122
2- Les transformations de l'action publique : « quelque chose de plus que l'environnement »	126
3- Les controverses, sur la scène métropolitaine	132
CHAPITRE 3	137

LA COLLECTE DES DECHETS, UN ENJEU DE GOUVERNANCE MUNICIPALE	137
A- <i>Un service urbain marqué du sceau du libéralisme</i>	138
1- L'efficacité économique dans les municipalités.....	138
2- Un espace entrepreneurial hétérogène	144
3- Logiques aréolaires et réticulaires des syndicats.....	153
B- <i>Les enjeux des « bonnes pratiques » locales</i>	156
1- Transparence de la gestion.....	157
2- La participation citoyenne aux décisions sur le service de collecte	162
3- L'environnement, un problème qui appartient à tous les citoyens	166
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	173
DEUXIEME PARTIE.....	175
SANITARISME ET ENVIRONNEMENTALISME DANS LA METROPOLE LIBERALE	175
INTRODUCTION DE LA DEUXIEME PARTIE.....	177
CHAPITRE 4	181
LE CINTURON ECOLOGICO	181
UNE « MARQUE » URBAINE SANITARISTE (1976-1983)	181
A- <i>Récit de crise et promotion urbaine à la veille du Mondial de 78</i>	182
1- Le constat : quelle crise urbaine pour Buenos Aires ?	182
2- La résurgence de l'urbanisme argentin	188
3- Une ville malade de son urbanisation : le Grand Buenos Aires	195
B- <i>Ingénieurs et déchets : les débats autour du sanitarisme</i>	200
1- L'ingénierie sanitaire, au service de la modernité urbaine.....	200
2- Décharges, cirujas et incinération à Buenos Aires	205
C- <i>Le cinturón ecológico : métropolisation des déchets et transformation du milieu</i>	211
1- Géographisme, ou projet géographique ?.....	212
2- La dimension métropolitaine du sanitarisme	222
3- Le CEAMSE – un modèle du retrait de l'État	228
CHAPITRE 5	235
LA CRISE DE 2001 : ENVIRONNEMENTALISME ET GESTION DES DECHETS.....	235
A- <i>Les cartoneros, un problème public urbain né de la crise de 2001</i>	236
1- Crise nationale à Buenos Aires : une « idiosyncrasie argentine ».....	236
2- Le conurbano, creuset des problématiques des déchets ?.....	246
3- Les tensions politiques autour de l'émergence des cartoneros.....	252
B- <i>Les débats sur le service, des fabriques du développement durable urbain ?</i>	256
1- Un enjeu économique : la redéfinition des contrats de collecte	258
2- Un problème social : les cartoneros dans le service et la ville	261
3- La protection de l'environnement : un devoir des récupérateurs ?.....	265
C- <i>Vers la gestion intégrée des déchets solides urbains (GIRSU)</i>	269
1- L'affirmation des grandes ONG : entre topologie et topographie.....	270
2- La loi « Basura Cero » et son effet multiplicateur	273
3- La gestion intégrée des déchets dans la province de Buenos Aires.....	277
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE.....	282

TROISIEME PARTIE.....	287
RECONFIGURATIONS DU SYSTEME ET VALORISATION DES DECHETS DANS LES TERRITOIRES METROPOLITAINS	287
INTRODUCTION DE LA TROISIEME PARTIE.....	289
CHAPITRE 6	293
INSTITUTIONNALISATION DU RECYCLAGE ET GESTION DE LA PAUVRETE	293
A- <i>La position marginale des coopératives de récupérateurs.....</i>	294
1- Aux marges du programme d'insertion « Argentina Trabaja »	294
2- Une activité de conditionnement dans les filières du recyclage	301
3- Quelle reconnaissance professionnelle ? ni ouvriers, ni patrons	308
B- <i>Entre réseaux transjuridictionnels et sociabilité de quartier</i>	312
1- Des pratiques fragmentaires de la ville	313
2- Des réseaux de solidarité multiscalaires	321
A- <i>La récupération, service urbain des premium network spaces</i>	325
1- La ville de Buenos Aires : intégration des récupérateurs et contractualisation	326
2- Nordelta - la collecte différenciée au jardin d'Épicure	332
CHAPITRE 7	339
APRES LE CINTURON ECOLOGICO.	339
LA VALORISATION DES DROSSCAPES SUR LES BORDS METROPOLITAINS	339
A- <i>Déchets et bords métropolitains : trois projets de valorisation</i>	342
1- Un projet de requalification urbaine : la Nueva Costa del Plata.....	342
2- L'innovation technologique à La Matanza.....	349
3- Une stratégie de reconfiguration de la CEAMSE	353
B- <i>Controverses socio-environnementales et gouvernance territoriale.....</i>	357
1- Nueva Costa del Plata : la défense du patrimoine environnemental.....	358
2- Incinération et valorisation énergétique	363
3- La recherche d'un site d'enfouissement des déchets.....	367
C- <i>La contestation, un levier de l'aménagement du territoire ?</i>	372
1- Nueva Costa del Plata : services urbains et inondations	373
2- González Catán : problèmes fonciers et incertitudes sanitaires	381
3- La CEAMSE rattrape son passé.....	384
CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE	389
CONCLUSION GENERALE.....	393
BIBLIOGRAPHIE	405
ANNEXES.....	461
TABLE DES CARTES	483
TABLE DES ENCADRES.....	485
TABLE DES FIGURES.....	487
TABLE DES GRAPHIQUES.....	488
TABLEAUX.....	492
TABLE DES MATIERES	493

Gouverner la métropole par les déchets. Service urbain, action publique territoriale et écologie urbaine à Buenos Aires

Résumé

La place croissante des déchets dans les débats sur les performances environnementales, économiques et sociales des villes montre que faire valoir son point de vue sur les résidus aboutit à peser sur le devenir des territoires métropolitains. A Buenos Aires, le fonctionnement du service de collecte et de traitement affronte les transformations de la métropole argentine. La fragmentation socio-économique, le poids des espaces périurbains, l'affirmation des gouvernements locaux compromettent la bonne marche d'un système sociotechnique centralisé conçu en 1977. Ces difficultés reflètent une transition heurtée en termes d'écologie urbaine. L'application du sanitarisme durant la dictature militaire (1976-1983), a soutenu la métropolisation des déchets et le projet du *cinturón ecológico*. Pourtant, ce paradigme n'est ébranlé que lorsque la crise de 2001 révèle l'échec du libéralisme accentué des années 1990. Les déchets font alors irruption comme problème public environnemental, sous l'impulsion de la récupération massive et de la vente des matériaux recyclables par les pauvres, les *cartoneros*. Les mutations de l'action publique révèlent les défis à venir. Au niveau international, les décideurs promeuvent leur gestion durable, avec l'institutionnalisation des récupérateurs, la vente des matières premières secondaires, la protection des ressources naturelles. Ces projets, voilés d'incertitudes sanitaires et foncières, sont marqués par la participation des acteurs sociaux à la gouvernance. Par la contestation, ils proposent leurs scénarios pour les territoires de la récupération, transjuridictionnels et réticulaires, et ceux du traitement des déchets, aux bords métropolitains.

Mots-clés : Buenos Aires, service urbain, gouvernance, métropole, écologie urbaine.

How waste governs the metropolis. Urban service, territorial public action and urban ecology in Buenos Aires

Abstract

Last debates on environmental, social and economical urban performances have given a great share to waste management problems and shown that asserting one's point of view on urban refuse also commits the metropolitan territories. In Buenos Aires (Argentina), socio-economical fragmentation, suburbanization and decentralization processes challenge the centralized sociotechnical system created in 1977. A difficult transition in the city's urban ecology put at stake the waste recollection and treatment urban services organization. During the last military dictatorship (1976-1983), sanitarism had been a guide for waste metropolization as well as for the *cinturón ecológico* project. Nevertheless, this paradigm lasted until the failure of the liberal economic system popped out with the 2001 crisis. Massive wastepicking and recycling by the *cartoneros* opened the way for waste to become a public environmental problem. Transformations in public action enlighten new issues. At the international level, decision-makers try to promote urban sustainable management, by institutionalizing the waste picking activity, supporting secondary-raw material trade and protecting natural resources. But those projects often convey sanitary and real estate uncertainties among social actors, who try to participate into their governance. They use contestation as a way to put forward their own scenarios, either for transjurisdictional and reticular waste picking territories or for waste treatment ones, on the metropolitan edges.

Key words : Buenos Aires, urban service, governance, metropolis, urban ecology.

UNIVERSITE SORBONNE NOUVELLE - PARIS 3

Ecole Doctorale 122 Europe latine – Amérique latine

Centre de Recherche et de Documentation des Amériques (CREDA) (UMR 7227)

1, rue Censier – 75005 PARIS